



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS PARA LA IMPLANTACION EN ESPAÑA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

IPN/CNMC/003/22

Fecha 8/02/2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS PARA LA IMPLANTACION EN ESPAÑA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Expediente nº: IPN/CNMC/003/22

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. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 8 de febrero de 2022

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPAMA), en relación con el Anteproyecto de Ley (APL) por la que se establecen las normas para la implantación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común (PAC), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 10 de enero de 2022, 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 \(Ley 3/2013\)](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

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 con vinculación a los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC)¹.

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.

El actual marco jurídico de la PAC concluyó en diciembre de 2020. Ha sido necesario establecer un periodo transitorio en virtud del cual se prorroga el régimen anterior para los años 2021 y 2022, con la aprobación, a finales de 2020, de un Reglamento UE de transición, el [Reglamento \(UE\) 2020/2220](#)².

Tras negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea, se alcanzó un acuerdo y la nueva PAC se adoptó formalmente el 2 de diciembre de 2021. Se aplicará a partir del 1 de enero de 2023 y hasta el año 2027, abarcando tres Reglamentos: [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#) (Reglamento PEPAC); [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#); y [Reglamento \(UE\) 2021/2117](#)³.

La exposición de motivos del APL señala que la nueva PAC va a estar más centrada en los resultados y orientada al mercado, y contribuirá a alcanzar una

¹ 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/2018/706](#) sobre la aplicación del derecho de la competencia al sector agrícola, de 26 de octubre de 2018.

² [Reglamento \(UE\) 2020/2220](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1305/2013, (UE) nº 1306/2013 y (UE) nº 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) nº 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y 2022. Este Reglamento establece las condiciones para la prestación de ayuda del FEAGA y del FEADER durante esos años, y amplía y modifica las disposiciones establecidas en los reglamentos precedentes. Seguirá vigente hasta la entrada en vigor de la nueva PAC.

³ (i) [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#), por el que se establecen normas sobre la ayuda a los planes estratégicos nacionales de la PAC y se derogan los Reglamentos (UE) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013; (ii) [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#), sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1306/2013 y (iii) [Reglamento \(UE\) 2021/2117](#), que modifica los Reglamentos (UE) nº 1308/2013, sobre la organización común de los mercados agrícolas; (UE) nº 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas; (UE) nº 251/2014, sobre las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados; y (UE) nº 228/2013, por el que se establecen medidas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la UE.

mayor modernización y sostenibilidad del sector agrario⁴. Esta nueva orientación se articula además sobre un reforzamiento del principio de subsidiariedad, siendo los Estados miembros los que, sobre la base de la situación y necesidades específicas, deberán diseñar sus propias intervenciones.

De hecho, uno de los principales elementos de la nueva política es la introducción de planes estratégicos a escala de los Estados miembros, de forma que los gobiernos nacionales puedan adaptar las disposiciones de la PAC a las necesidades de sus comunidades agrícolas en cooperación con las autoridades locales y las partes interesadas pertinentes. En diciembre de 2021 España ha enviado a la Comisión Europea su Propuesta de Plan Estratégico de la PAC (PEPAC 2023-2027)⁵.

El APL objeto del presente informe se centra en establecer normativamente las previsiones necesarias para regular el marco de la futura nueva PAC, al tiempo que se efectúan mejoras técnicas que permitan una mejor aplicación de la misma y consigan una mayor eficacia en las operaciones de gestión y control de las ayudas reguladas.

De acuerdo con la MAIN, el presupuesto destinado a la PAC para España se financia al 100% (Primer Pilar) o se cofinancia (Segundo Pilar, en porcentajes diferentes según las medidas) por los fondos de la UE, para el período financiero plurianual 2021-2027.

En cifras generales, en los años 2021 y 2022 en el citado período, España recibirá 34.124 millones de euros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el instrumento de la PAC que financia principalmente los pagos directos a los agricultores y ganaderos, lo que supone unos 4.880 millones anuales. Además, durante todo el periodo comprendido entre 2021 y 2027, recibirá 7.801 millones de euros del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). De esta cifra, 1.300 millones se corresponden con el primer año y el resto se reparten a partes iguales de 1.080 millones entre los otros seis años.

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 estudios e informes sobre proyectos normativos (IPN) referidos al

⁴ El artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/2115 (Reglamento PEPAC) describe 3 objetivos generales: (i) fomentar un sector agrícola inteligente, **competitivo**, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo; (ii) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente y (iii) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

⁵ Para más información véase <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/> (incluido un [resumen](#) de la propuesta de PEPAC enviada).

conjunto del sector agroalimentario o a alguno de sus subsectores⁶. También 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).

2. CONTENIDO

El APL consta de una exposición de motivos, veintiséis artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y siete disposiciones finales. Tiene por objeto el establecimiento de las normas básicas y de coordinación para la aplicación en España del sistema de gestión y de penalizaciones, exclusiones y sanciones a las personas beneficiarias de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) a partir del año 2023, así como la regulación de determinados aspectos del sector agrario relacionados con la PAC. El articulado se estructura en cuatro títulos:

El Título I se refiere a las disposiciones generales (artículos 1-4) que establece (i) el objeto de la norma; (ii) el ámbito de aplicación; (iii) las definiciones y (iv) el régimen jurídico aplicable a las ayudas de la PAC.

⁶ Entre los estudios previos a la creación de la CNMC, cabe destacar el [E-2009-05. Agroalimentario: Informe sobre competencia y sector agroalimentario \(2010\)](#) y el [Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario \(2011\)](#).

Respecto a informes referidos al conjunto del sector agroalimentario resaltar: el [IPN 084/13](#). Informe sobre el APL 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; el [INF/CNMC/003/15](#) sobre el Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria o el [INF/CNMC/015/20](#) informe sobre el APL para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

En relación con informes en subsectores citar, entre los más recientes, el [IPN/CNMC/009/18](#) PRD sobre etiquetado de la leche y productos lácteos; el [IPN/CNMC/007/18](#) PRD por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo; el [IPN/CNMC/016/19](#) por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores agrarios; el [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 [IPN/CNMC/023/20](#) PRD por el que se establece la normativa básica reguladora de la norma de comercialización en el sector del aceite de oliva; el [IPN/CNMC/035/20](#) PRD sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra; el [IPN/CNMC/038/20](#) PRD por el que se modifican varios reales decretos relacionados con la protección de obtenciones vegetales control y certificación de semillas y plantas de vivero productores del sector de frutas y hortalizas y lonjas de productos agropecuarios; el [IPN/CNMC/044/20](#) PRD relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y productos lácteos; el [INF/CNMC/107/20](#) Medidas de estabilización del mercado del sector vitivinícola Castilla La Mancha y el [IPN/CNMC/014/21](#) PRD por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores ganaderos.

El Título II hace referencia al régimen de gestión y aplicación de penalizaciones a las ayudas de la PAC (artículos 5-9) que regula (i) los sistemas de gestión y control; (ii) la obligación a los efectos de la PAC, de los agricultores y ganaderos, de relacionarse con la Administración exclusivamente por medios electrónicos; (iii) el sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria (SIEX); (iv) las penalizaciones por incumplimientos y los coeficientes reductores, dado que en la nueva PAC no se contemplan los mismos. No tienen naturaleza sancionadora, siendo por ello compatibles con las sanciones que, en su caso, procedan y (v) la protección de los intereses financieros de la UE, para evitar correcciones financieras⁷.

El Título III está dedicado el régimen sancionador en materia de ayudas de la PAC (artículos 10-21) contempla las infracciones (concepto y tipificación de las mismas en leves, graves y muy graves) y las sanciones (todas pecuniarias).

El Título IV regula el régimen sancionador en materias agrarias conexas con la PAC (artículos 22-26), en concreto en lo que se refiere a: la comercialización de aceite de oliva y el sistema de información de los mercados oleícolas; determinados cuestiones relativas al sector lácteo; disposiciones en materia de materia de cría animal y de nutrición sostenible de los suelos agrícolas y sobre mejores técnicas disponibles (MTDs) en ganadería⁸.

La disposición adicional única contempla que no se producirá incremento de gasto de personal y la disposición transitoria única dispone un plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley para adaptar los requerimientos de información de los registros administrativos del MAPAMA a la obligación de llevar a cabo la comunicación de los datos estadísticos de aquellas operaciones que le sean solicitadas y se encuentren dentro del respectivo Plan Estadístico Nacional.

La disposición derogatoria única afecta a ciertos artículos y disposiciones de la Ley 24/2003, de la Ley 6/2015 y del Real Decreto 45/2019⁹.

⁷ “Coeficientes reductores”: son los porcentajes de reducción del importe de ayuda a la que podría tener derecho una persona beneficiaria de ayudas de la PAC, como consecuencia del incumplimiento de alguno de los requisitos u obligaciones para el acceso a una ayuda, incluidas las normas de condicionalidad.

⁸ Los ámbitos del sector lácteo son: declaraciones obligatorias, en el sector de la leche y los productos lácteos, en materia de contratación en el sector de la leche y los productos lácteos, y en materia de organizaciones de productores y asociaciones de organizaciones de productores, en el sector de la leche y los productos lácteos

⁹ (i) El artículo 6, los apartados 2 y 3 del artículo 43, el artículo 46 y el artículo 47 de la Ley 24/2003, de la Viña y del Vino; (ii) la DA 7ª de la Ley 6/2015, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico y (iii) el artículo 31 del RD 45/2019, por el que se establecen las normas zootécnicas aplicables a los animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores híbridos y su material reproductivo, se actualiza el Programa nacional de conservación,

Por último, el APL se completa con siete disposiciones finales que regulan la tipificación como infracciones graves de ciertos incumplimientos de la normativa reglamentaria en materia fitosanitaria (modificación de la Ley 43/2002, de sanidad vegetal) y en el uso racional de medicamentos veterinarios (modificación de la Ley 8/2003, de sanidad animal); la adaptación a los cambios de la PAC de la Ley 24/2003; modificaciones respecto al transporte de animales y a las infracciones y sanciones de la Ley 32/2007, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio; los títulos competenciales aplicables; la habilitación reglamentaria y la mención expresa de que el Gobierno establecerá la normativa básica, así como la entrada en vigor de la norma el 1 de enero de 2023.

3. VALORACIÓN

3.1 Observaciones generales

La Política Agrícola Común (PAC) ha pasado a contemplar entre sus objetivos estar más centrada en los resultados y tener una mayor orientación al mercado, de forma que, al mismo tiempo que persigue los objetivos estratégicos de seguridad y calidad alimentaria, contribuirá a alcanzar una efectiva modernización y sostenibilidad del conjunto del sector agrario¹⁰.

De acuerdo con la normativa de la UE, la PAC debe continuar fomentando la producción con características específicas y de alto valor y, a la vez, ayudar a los agricultores a ajustar proactivamente su producción a las señales del mercado y la demanda de los consumidores. Existe, además, un mandato para que los Estados miembros garanticen que las intervenciones en los mercados se establezcan según criterios objetivos y no discriminatorios, sean compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior y no distorsionen la competencia. Esta Comisión comparte plenamente estos planteamientos, señalizando la importancia de hacer compatibles los objetivos agroalimentarios perseguidos con la consecución de altos niveles de competencia efectiva en los mercados.

De hecho, 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

mejora y fomento de las razas ganaderas y se modifican los Reales Decretos 558/2001; 1316/1992; 1438/1992; y 1625/2011.

¹⁰ Hay bastantes referencias dentro del [Reglamento 2021/2115](#) que van en esta línea.

interpretación restrictiva de las excepciones establecidas por el derecho de la UE.

Por lo que se refiere al APL objeto de informe, cabe reseñar que presenta una naturaleza esencialmente sancionadora, estableciendo un régimen jurídico necesario para la aplicación en España de la PAC, sin que en líneas generales se hayan detectado restricciones injustificadas a la competencia.

Todo ello, sin perjuicio de que, una vez que se produzca el desarrollo reglamentario de ciertos aspectos (por ejemplo, los requisitos a cumplir en materia de condicionalidad social o reforzada por parte de los beneficiarios de las ayudas de la PAC), esta valoración global pudiera variar, por lo que se aconsejaría que pudiera ser igualmente objeto de valoración en su momento por esta Comisión.

Además, se advierte de que algunos aspectos de la aplicación o el desarrollo reglamentario del APL pueden conllevar riesgos sobre la competencia.

En primer lugar, el APL incluye como novedad, dentro del sistema de gestión, la obligación de que los agricultores y ganaderos se relacionen con la Administración exclusivamente por medios electrónicos, a través del Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria (SIEX), de manera “*on line*” y gratuita.

Se valora positivamente la modificación realizada ya que, además de simplificar la presentación de las solicitudes, supondrá una reducción de las cargas administrativas¹¹. No obstante, se recomienda que, en la implementación del SIEX, se extremen las cautelas tanto en el acceso a la información por parte de terceros como, en su caso, en la difusión y publicación de la misma, la cual debería realizarse de forma agregada, para evitar la individualización¹².

Igualmente, se recuerda la obligación de que se comunique a la CNMC cualquier indicio de una posible práctica contraria a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que pudiera detectarse en el ámbito del APL, en especial con la existencia de posibles malas prácticas en el acceso a los datos

¹¹ Dichas cargas se calculan en unos 65M€ anuales. El sistema proporcionará además un borrador de la solicitud que, si no ha habido cambios, el beneficiario únicamente tendría que ratificar, dado que la Administración dispondrá de todos los elementos precisos para directamente cumplimentar la solicitud. Según la MAIN supondrá un ahorro individual de unos 100 euros por beneficiario de la ayuda (existiendo 656.515 perceptores en el ejercicio 2020).

¹² Puede consultarse a este respecto el [PRD por el que se establece y regula el sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria](#), ahora mismo en audiencia pública.

del SIEX o con las infracciones por trato discriminatorio a una o varias personas criadoras, que después serán analizadas más en detalle.

En segundo lugar, el APL tipifica como infracción prestar servicios de asesoramiento sin poseer los requisitos para el asesoramiento en distintos aspectos agrícolas¹³. Si bien el APL no regula tales requisitos (cuestión sobre la que se observa más adelante), se recuerda que, de acuerdo con los principios de buena regulación económica (necesidad y proporcionalidad), estos deben basarse en los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de la actividad y no exclusivamente en las titulaciones habilitantes, con el objeto de permitir que todos los profesionales capacitados puedan prestarla¹⁴. La exclusión de profesionales en función de su titulación podría constituir una restricción de acceso a la actividad económica que limita la competencia efectiva (supone una limitación del número o variedad de proveedores, al establecer un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar¹⁵).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión valora positivamente el hecho de que la nueva PAC aplicable al periodo 2023-2027 contemple entre sus objetivos una mayor orientación al mercado, de forma que, al mismo tiempo que persiga alcanzar los objetivos estratégicos de seguridad y calidad alimentaria, contribuya a alcanzar una efectiva modernización y sostenibilidad del conjunto del sector agrario.

Existe además un mandato para que los Estados miembros garanticen que las intervenciones en los mercados se establezcan según criterios objetivos y no discriminatorios, sean compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior y no distorsionen la competencia. Esta Comisión comparte plenamente

¹³ El punto séptimo del artículo 25.2.a (fertilizantes) y la Disposición final primera (asesoramiento en el uso sostenible de productos fitosanitarios, incluyendo el control de plagas).

¹⁴ Con respecto a dichos requisitos, sin ser objeto de este APL, hay que tener en cuenta que los planes de estudios permiten la posibilidad de escoger asignaturas de otras titulaciones universitarias, tanto en los planes de estudios anteriores (asignaturas de libre elección) como posteriores (actividades complementarias al Suplemento Europeo al Título) al Espacio Europeo de Educación Superior.

Este planteamiento posibilita que cualquier persona con estudios superiores pueda haber cursado las exigencias de créditos ECTS que figuran en los requisitos, bien por haberlos cursados durante sus estudios universitarios o bien posteriormente, si se ofertara tal posibilidad (por ejemplo, con un título de Experto Universitario).

Por tanto, buscando la mejor adecuación de los requisitos solicitados a los principios de buena regulación, se recomienda adoptar un enfoque regulatorio que se centre en acreditar los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de la actividad, más que en la exigencia de titulaciones habilitantes, con el objeto de permitir que todos los profesionales capacitados para prestar este tipo de asesoramiento puedan hacerlo.

¹⁵ Véase la página 2 del [competition assessment checklist de la OCDE](#).

estos planteamientos, señalizando la importancia de hacer compatibles los objetivos agroalimentarios perseguidos con la promoción de la competencia efectiva en los mercados.

Por lo que se refiere al APL objeto de informe, cabe reseñar que presenta una naturaleza esencialmente sancionadora, estableciendo un régimen jurídico necesario para la aplicación en España de la PAC, sin que en líneas generales se hayan detectado restricciones injustificadas a la competencia.

Asimismo, se advierte de que algunos aspectos de la aplicación o el desarrollo reglamentario del APL pueden conllevar riesgos sobre la competencia.

En primer lugar, se recomienda que, en la implementación del sistema SIEX, mediante el que ganaderos y agricultores tendrán que relacionarse electrónicamente con la Administración, se extremen las cautelas tanto en el acceso a la información por parte de terceros como, en su caso, en la difusión y publicación de la misma, la cual debería realizarse de forma agregada. Y se recuerda la obligación de que se comunique a la CNMC cualquier indicio de una posible práctica contraria a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que pudiera detectarse en el ámbito de aplicación del APL.

En segundo lugar, el APL tipifica como infracción prestar servicios de asesoramiento sin poseer los requisitos para el asesoramiento en distintos aspectos agrícolas. Si bien el APL no regula tales requisitos, se recuerda que, de acuerdo con los principios de buena regulación económica (necesidad y proporcionalidad), estos deben basarse en los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de la actividad y no exclusivamente en las titulaciones habilitantes, con el objeto de permitir que todos los profesionales capacitados puedan prestarla.