

## **IPN 92/13 SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE EXTENSIÓN DE NORMAS DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES.**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 30 de abril de 2013, ha aprobado el presente informe, relativo al *PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS BÁSICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CIRCUNSCRIPCIONES ECONÓMICAS Y LA EXTENSIÓN DE LAS NORMAS, PREVISTAS EN EL ARTICULO 125 SEPTIES DEL REGLAMENTO (CE) Nº 1234/2007, DEL CONSEJO, DE 22 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE CREA UNA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS AGRÍCOLAS Y SE ESTABLECEN DISPOSICIONES ESPECÍFICAS PARA DETERMINADOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, A LOS PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS QUE EJERZAN SU ACTIVIDAD EN UNA CIRCUNSCRIPCIÓN ECONÓMICA Y SE REGULA EL ESTABLECIMIENTO DE DICHAS CIRCUNSCRIPCIONES* (en adelante, el PRD), en el que analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 15 de marzo de 2013. La documentación remitida consistió en el PRD y su correspondiente Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN).

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye a la CNC el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

### **I. ANTECEDENTES**

El Real Decreto 430/2000, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de circunscripciones económicas y la extensión de normas en el sector de frutas y hortalizas, actualmente en vigor, desarrolló el establecimiento y la extensión de normas en virtud del artículo 18.2 del Reglamento (CE) nº 2200/96, del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.

Dicho Real Decreto resultó prácticamente inaplicable por la insuficiencia del procedimiento establecido<sup>1</sup> y al quedar derogada la normativa comunitaria en la que se basaba.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el RD 430/2000 no establecía la obligación de las Comunidades Autónomas de elaborar un censo de productores para demostrar la representatividad de las Organizaciones de Productores que exige la normativa comunitaria para poder solicitar la extensión de normas.

En la época, el procedimiento de aprobación y pago de la ayuda a los fondos operativos era gestionado por la Dirección General competente y el FEGA cuando las organizaciones de productores eran de ámbito nacional. Sin embargo, actualmente, la gestión de aprobación y pago de la ayuda a los fondos

Las disposiciones de aplicación que cubren los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas se regulaban en el Reglamento (CE) nº 1580/2007, de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) nº 2200/96, (CE) nº 2201/96 y (CE) nº 1182/2007 del Consejo en el sector de las frutas y hortalizas.

Después de diversas modificaciones se derogó el Reglamento 1580/2007 y se aprobó el **Reglamento de Ejecución (UE) nº 543/2011, de la Comisión**, de 7 de junio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del **Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo**, de 22 de octubre, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas, en los sectores de frutas y hortalizas y frutas y hortalizas transformadas (en adelante, Reglamento 1234/2007 o Reglamento único para las OCM). El Reglamento 1234/2007 prevé la extensión de normas en este ámbito y las aportaciones económicas que resulten obligatorias al fin de desarrollar dichas extensiones de norma.

El PRD tiene por objeto **clarificar y adecuar la norma española a la de la Unión Europea en lo relativo al establecimiento de las disposiciones básicas precisas en materia de circunscripciones económicas y extensión de las normas, en el marco de la producción de frutas y hortalizas.**

## II. CONTENIDO

La regulación que realiza el PRD parte de las siguientes premisas:

- § La extensión de normas pretende **garantizar una mayor estabilidad del mercado**, reforzando la acción de las Organizaciones de Productores o sus asociaciones.
- § Una **organización de productores del sector de las frutas y hortalizas** (en adelante, OP) que ejerza sus actividades en una circunscripción económica determinada, puede ser considerada, con relación a un producto dado, **representativa de la producción y de los productores de esa circunscripción.**
- § **La normativa comunitaria permite al Estado miembro interesado, a solicitud de dicha organización, imponer con carácter obligatorio a los productores allí establecidos que no pertenezcan a dicha OP el cumplimiento de normas** en materia de notificación de la producción, producción, comercialización y protección del medio ambiente, así como de promoción y comunicación en el marco de prevención y gestión de crisis.

---

operativos la realizan las Comunidades Autónomas, independientemente del ámbito, nacional o no, de las Organizaciones de Productores.

§ Dicha normativa también establece, por un lado, la posibilidad de que los **productores no integrados en las OPs contribuyan financieramente a los gastos ocasionados con la extensión de normas** y por otro lado, que los **Estados miembros deben comunicar a la Comisión Europea las normas objeto de extensión.**

El PRD consta de 16 artículos, divididos en 5 Capítulos, además de una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El **capítulo I** se refiere a las *Disposiciones Preliminares*. En él se regulan el objeto, el ámbito de aplicación y los órganos competentes.

El **capítulo II** referido a las *Circunscripciones económicas*, recoge los parámetros de su definición y las diferentes situaciones que se plantean con su establecimiento en función de su ámbito geográfico. También se regula la modificación de dichas circunscripciones y el denominado censo de productores.

El **capítulo III** está referido a la *Extensión de normas*, como mecanismo de inspiración comunitaria que pretende garantizar una mayor estabilidad al mercado, reforzando la acción de las OPs o sus asociaciones. En concreto, se regula la representatividad de las OPs en una circunscripción económica, supere o no el ámbito geográfico autonómico, para la extensión de normas, su anulación, control y seguimiento. Además, se regulan las contribuciones financieras de los productores no asociados.

El **capítulo IV** es el relativo a la *Coordinación entre las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales*, para evitar contradicciones internas respecto a extensiones de normas autorizadas con anterioridad.

El **capítulo V**, *Régimen sancionador*, regula especialmente las infracciones y sanciones en defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

Por último, el texto se completa con una **Disposición transitoria**, para prever el paso a la nueva normativa de las circunscripciones económicas ya existentes, una **Disposición derogatoria** que suprime el Real 430/2000, de 31 de marzo, y dos **Disposiciones finales**, para precisar el título competencial y la entrada en vigor.

### **III. OBSERVACIONES**

#### **III.1 Sobre la extensión de normas de las Organizaciones de Productores**

En principio, el establecimiento de circunscripciones económicas se configura como paso previo para la posible extensión de normas de la OP a productores no sujetos inicialmente a las mismas, lo que constituye una restricción a la libertad de empresa. Por lo tanto, la extensión de normas puede afectar a la competencia,

cuando obliga a los operadores, incluidos los no pertenecientes a la OP representativa, a modificar sus decisiones empresariales y a contribuir financieramente a la OP.

**El grado de afectación a la libertad de empresa y la competencia aumentará en función de la cantidad, entidad y variedad de las categorías de normas susceptibles de extensión.** En la actualidad, la extensión de normas presenta un amplio ámbito objetivo de aplicación, pudiendo producir efectos sobre la producción, comercialización, protección medioambiental, promoción y comunicación en el contexto de la prevención y gestión de crisis de los productos agrícolas afectados. En definitiva, dicha extensión puede afectar a cuestiones sensibles para la competencia como, por ejemplo, la capacidad de almacenamiento, las fechas de recolección, los criterios mínimos de calidad, la inversión en promoción o los productos retirados del mercado<sup>2</sup>.

**No obstante lo anterior, la normativa comunitaria** mencionada (Reglamento CE 1234/2007 y Reglamento CE 543/2011) **contempla la extensión de normas para OPs.** En particular, el arts. 125 septies y siguientes y el Anexo XVI bis<sup>3</sup> del Reglamento 1234/2007 recogen las cuestiones objeto de extensión de norma.

La CNC **no aprecia una ampliación en el PRD de las posibles restricciones a la competencia establecidas por la normativa comunitaria.**

**En consecuencia, la CNC no formula objeción al PRD respecto a la adecuación a la normativa comunitaria del objeto de las normas que pueden ser extendidas a todos los operadores en caso de solicitud por una OP suficientemente representativa.**

### **III.2 Sobre la justificación de la medida**

La MAIN indica únicamente que la extensión de normas presenta *un impacto positivo sobre la competencia al posibilitar una concentración de la producción con vistas a su comercialización en común*, remitiéndose a la normativa comunitaria en el sentido de que será aquella la que habrá efectuado las oportunas valoraciones de impacto.

Debe señalarse que **para que las medidas de concentración de la oferta resulten favorecedoras de la eficiencia éstas deben implicar mejoras en los procesos productivos<sup>4</sup>.** Por otro lado, es deseable que tales mejoras se trasladen a lo largo

---

<sup>2</sup> El PRD, con base en el Anexo XVI *bis* del Reglamento CE 1234/2007, ampara la afectación a cuestiones potencialmente sensibles para la competencia como, por ejemplo, la capacidad de almacenamiento de los productores, las fechas probables de recolección, los criterios mínimos de calidad o los tipos de productos retirados del mercado.

<sup>3</sup> El Anexo XVI *bis* proporciona la lista exhaustiva de las normas que pueden hacerse extensivas a los productores no asociados de conformidad con los artículos 125 *septies* y 125 *terdecies*

<sup>4</sup> Por ejemplo, un mejor aprovechamiento de economías de escala o alcance o una correcta internalización de efectos externos.

de la cadena de valor beneficiando también **al consumidor final**. Así lo ha manifestado la CNC, en relación con el sector productor agroalimentario, en el **IPN 82/12, relativo al Anteproyecto de Ley de fomento de la integración cooperativa y asociativa**.

Si lo anterior no se diese, la medida no favorecería la eficiencia y restringiría la competencia, sin perjuicio de su posible amparo en normativa comunitaria

La CNC **considera que la MAIN debería completar el análisis de impacto sobre la competencia** identificando la restricción, centrarse en los objetivos de interés público que persigue y cómo los pretende conseguir, y valorar, en su caso, otras posibles medidas que pudieran tener un carácter menos restrictivo para la competencia.

### **III.3 Sobre la naturaleza de los órganos competentes y la utilización de la información**

El artículo 3 del PRD establece que los órganos competentes para el establecimiento, gestión y control de las circunscripciones económicas y de la extensión de normas serán los establecidos a los efectos por las Comunidades Autónomas.

Sin perjuicio de que la dicción del precepto parece apuntar, al hablar de “órganos”, a la naturaleza administrativa de los mismos, **debería establecerse expresamente en el texto que el órgano competente no debe tener conflicto de interés con los productores de que se trate, en la medida en que dicho órgano puede tener acceso a información comercialmente sensible de los operadores**.

Adicionalmente, y por las mismas razones, el texto debería incorporar las cautelas relativas a la gestión y tratamiento de la información a que acceda que en otras ocasiones ha puesto de manifiesto la CNC, en el sentido de **que la estructura o unidad responsable del tratamiento de la información deberá arbitrar las salvaguardas necesarias para evitar que la información individualizada se revele a los distintos operadores**.

### **III.4 Otras cuestiones de desarrollo de la normativa comunitaria aplicable**

El PRD introduce **otras cuestiones** que complementan los Reglamentos comunitarios, directamente aplicables, **cuya incidencia en aspectos de competencia no parecen de especial relevancia**<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Entre otras:

- **Cálculo de la representatividad de las organizaciones de productores de cara a solicitar la extensión de normas**. Cuando el art. 10 del PRD se remite a la normativa comunitaria en relación con las exigencias de representatividad de las organizaciones de productores para instar una extensión de normas, la remisión se realiza al apartado 3 del art. 125 *septies* del Reglamento CE 1234/2007. Dicho precepto comunitario establece que una OP se considerará representativa, de

**No obstante, la CNC destaca la regulación en el PRD de las contribuciones financieras de los productores no asociados a las OPs.** El art. 125 *decies* del Reglamento 1234/2007 señala que el Estado miembro interesado podrá decidir, previo examen de las pruebas presentadas, que los productores no asociados abonen a la OP “la parte de las contribuciones financieras pagadas por los productores asociados”, en la medida en que se destinen a costear los gastos administrativos resultantes del procedimiento de extensión de normas y los gastos derivados de ciertas actividades (de investigación, de estudio de mercados y de promoción de ventas realizadas) realizadas por la organización o asociación y que beneficien al conjunto de productores de la zona. Esta solicitud será valorada por el órgano que declara<sup>6</sup> obligatorias las normas.

El artículo 13.1 del PRD recoge esta posibilidad de que la OP demandante de una extensión de norma pueda solicitar que los productores no pertenecientes a la OP abonen a la organización la parte de las contribuciones financieras pagadas por los productores miembros, bajo los principios de “proporcionalidad en cuantía respecto a los costes de las acciones y de no discriminación con respecto a los miembros de la organización”, sin precisar la forma en la que se interpretarán los mismos.

Se entiende que la inclusión de estos principios pretende corregir lo que constituye una redacción ciertamente vaga del Reglamento comunitario, que en este punto difiere de

---

cara a poder solicitar la extensión de normas, cuando esté compuesta al menos por el 50% de los productores de la circunscripción económica en la que ejerza sus actividades y represente al menos el 60% del volumen de producción de esa zona.

Además, el Reglamento 543/2011 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1234/07, afirma que para determinar la representatividad, los Estados establecerán normas en las que se excluya a los productores cuya producción se destine esencialmente a la venta directa al consumidor en la explotación o en la zona de producción.

Sin embargo, el apartado a) del art. 10 del PRD señala que para calcular la misma no se tendrán en cuenta las producciones y productores cuya producción se destine en su totalidad a la venta directa al consumidor en sus explotaciones o en su zona de producción, lo cual no coincide exactamente con lo señalado en el Reglamento comunitario.

- **Exigencia de una oficina dentro del ámbito geográfico de la circunscripción.** Mientras que los Reglamentos CE 1234/2007 y 543/2011 no contienen referencia alguna al respecto, el apartado quinto del art. 11 y el apartado quinto del art. 12 del PRD exigen a las organizaciones de productores que soliciten una extensión de normas, la presencia de una oficina dentro del ámbito geográfico de la circunscripción.

<sup>6</sup> El PRD indica: “declaró” en lugar de “declara”. Se entiende que ello es consecuencia de que el PRD instituye dos procedimientos distintos: el de la extensión de norma y el de ampliación de la financiación a la totalidad de productores. Normalmente ambos se sustanciarán, en su caso, de manera consecutiva, sin perjuicio de que también se pudiesen instar simultáneamente.

la redacción dada por el artículo 125 quince a la financiación de extensiones de norma en el marco de las organizaciones interprofesionales<sup>7</sup>.

Por lo que respecta al **principio de proporcionalidad**, no cabe objetar a tal mención, en la medida en que se interprete dicho principio como una **vinculación de la contribución exclusivamente al coste de las acciones que se desarrollen en beneficio de todos los productores**.

Sin embargo, el **principio de no discriminación podría suscitar dudas** sobre su interpretación, en el sentido de que no queda claro si lo que se pretende es que los no asociados a la OP representativa debieran realizar la misma contribución que los asociados cuando existan acciones derivadas de la extensión de norma; o bien que la contribución de aquéllos sea menor a los de éstos; o que la contribución sea equitativa en función del peso de cada productor (por ejemplo por tamaño de la producción).

En este sentido, **la CNC considera conveniente clarificar el alcance de este principio de no discriminación, en el sentido de que, como presupuesto general, la contribución de los productores de la OP nunca podrá ser inferior a la parte proporcional de la representatividad que ostentan en relación con la totalidad de la circunscripción<sup>8</sup>.**

**Con independencia de lo anterior, cabría clarificar que los principios anteriores serán aplicables también al reparto de la contribución entre los productores no pertenecientes a la OP representativa.**

---

<sup>7</sup>Artículo 125 quince. “Contribuciones financieras de los productores no asociados. En caso de extensión de las normas en lo referente a uno o más productos y cuando una o varias actividades de las mencionadas en el artículo 125 terdecies, apartado 3, letra a), realizadas por una organización interprofesional reconocida sean de interés económico general para los agentes económicos cuyas actividades estén relacionadas con el producto o los productos de que se trate, el Estado miembro que haya concedido el reconocimiento podrá decidir que los agentes económicos individuales o las agrupaciones que no pertenezcan a la organización interprofesional, pero que se beneficien de esas actividades, estén obligados a pagar a la organización un importe igual a la totalidad o una parte de las contribuciones financieras abonadas por los miembros, en la medida en que esas contribuciones financieras se destinen a sufragar los gastos que resulten directamente de la ejecución de las actividades en cuestión”.

<sup>8</sup> De acuerdo con el artículo 125 septies apartado 3 del Reglamento 1234/2007, una organización de productores se considerará representativa con arreglo al apartado 1 cuando esté compuesta al menos por el 50 % de los productores de la circunscripción económica en la que ejerza sus actividades y represente al menos el 60 % del volumen de producción de esa zona.