



**IPN/CNMC/003/16 PROYECTO DE REAL
DECRETO SOBRE DECLARACIONES
OBLIGATORIAS A EFECTUAR POR LOS
FABRICANTES DE LECHE LÍQUIDA
ENVASADA DE VACA**

3 de marzo de 2016

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	7
III. VALORACIÓN	10
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	15

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 3 de marzo de 2016, ha aprobado el presente informe sobre el **Proyecto de Real Decreto sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca** (en adelante, PRD). La solicitud de informe, acompañada del PRD y de la Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN) tuvo entrada en la CNMC el 10 de febrero de 2016.

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba **a solicitud del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente** en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

I. ANTECEDENTES

El sector agroalimentario en general, y en particular el subsector lácteo, ha sido tradicionalmente objeto de una profunda intervención administrativa, fundamentalmente por la vía de una intensa regulación, tanto por autoridades de la UE a través de la Política Agraria Común (PAC) como por autoridades nacionales, en especial el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

En la filosofía de las reformas recientes de la PAC y de la regulación en el ámbito de la UE ha subyacido una mayor orientación al mercado en la actuación del sector público, como queda corroborado en el caso particular del sector lácteo con hitos recientes como la eliminación de las cuotas lácteas por países o la confirmación en la regulación vigente¹ de la plena aplicabilidad del Derecho de la Competencia al sector.

Frente a esa mayor orientación al mercado, se viene observando recientemente, en particular en el ámbito nacional español, una intensa intervención administrativa en el sector ante la caída de precios en origen de la leche (precios que perciben los ganaderos por la venta de leche cruda). En efecto, se han articulado un amplio conjunto de medidas nacionales extraordinarias², adicionales a las también

¹ [Reglamento \(UE\) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios](#)

² Véase el [documento publicado en el que se recogen 18 medidas específicas del MAGRAMA](#).

extraordinarias adoptadas por la UE el pasado 7 de septiembre de 2015³. Dentro de aquellas conviene resaltar, por sus efectos desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, especialmente las siguientes:

- El [Acuerdo para la estabilidad y sostenibilidad de la cadena de valor del sector de vacuno de leche](#), adoptado el 23 de septiembre de 2015 a instancias del MAGRAMA, recoge los compromisos entre los agentes que componen la cadena de valor de la leche de vaca (productores, cooperativas, industria y distribución), para revalorizar la leche y los productos lácteos a lo largo de la cadena de valor, de manera que redunde en la mejora de la situación de los ganaderos de leche. El acuerdo se encuentra en plena ejecución y seguimiento por parte del propio Ministerio⁴.
- La concesión directa de [ayudas temporales a los productores de leche no rentables, aprobadas en sendos Reales Decretos](#)⁵ y que alcanzan un montante de 45 millones de euros (adicionales a las extraordinarias y también temporales acordadas en el ámbito de la UE).

Por otro lado, cabe recordar que tanto la extinta CNC como la actual CNMC han venido ejerciendo una función especialmente activa en el **análisis del sector agroalimentario** desde una doble dimensión:

En primer lugar, bajo la óptica de la **promoción la competencia efectiva y la mejora de la eficiencia y regulación del sector agroalimentario en general**, mediante diversos estudios e informes normativos. Dentro de estos destacan especialmente el [Informe sobre competencia y sector agroalimentario](#) de 2010, el [Informe sobre relaciones entre fabricantes y distribuidores](#) de 2011, y desde una aproximación más directamente normativa, el [Informe sobre el Anteproyecto de ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) de 2013 (y los

³ Véase el [paquete de medidas anunciado por la Comisión el pasado 7 de septiembre](#), a instancias de varios Estados miembros, entre ellos España, entre las que se incluyen las ayudas de liquidez financiadas por la Comisión, la posibilidad de adelanto del 70 % de las ayudas directas de la PAC, así como medidas de regulación del mercado mejoradas para el almacenamiento privado de queso y leche desnatada en polvo.

⁴ <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/agenda/agenda-din.aspx?tcm=tcm:7-396942-16>. Véase el [primer informe trimestral de seguimiento del Acuerdo publicado](#).

⁵ Inicialmente se publicó el [Real Decreto 849/2015, de 28 de septiembre, por el que se establecen las normas reguladoras para la concesión directa de ayudas «de minimis» destinadas a compensar las dificultades económicas en el sector lácteo](#). Sin embargo, posteriormente, lo ha sustituido el [Real Decreto 1077/2015, de 27 de noviembre, por el que se establece la concesión directa de una ayuda temporal excepcional para compensar las dificultades económicas en el sector productor vacuno de leche](#).

documentos de posición posteriores) y el [Informe sobre el reglamento de desarrollo de dicha ley](#) de 2014, además de otros muchos emitidos sobre la materia⁶.

Especial seguimiento se ha venido realizando en particular del **sector lácteo**, tanto del análisis de su regulación⁷ como de iniciativas de pactos y acuerdos entre organizaciones representativas de los operadores del sector y el MAGRAMA⁸, así como el continuo seguimiento de las últimas medidas de intervención en el marco de la actual coyuntura del sector lácteo. Destacan asimismo estudios del sector realizados por autoridades y organismos de competencia autonómicos⁹.

Pero desde luego, dicho enfoque se ha complementado también desde la **óptica sancionadora de conductas anticompetitivas**, pues son varias las sanciones que esta autoridad de la competencia ha impuesto a la **industria láctea transformadora**, entre otros motivos susceptibles de sanción, específicamente por la existencia de intercambios de información de las condiciones comerciales aplicadas por los diferentes operadores. Véase en este sentido, entre otros muchos precedentes¹⁰, la reciente [Resolución S/0425/12 Industrias Lácteas 2](#)¹¹.

Por otro lado, por lo que se refiere a la **caracterización del sector**, según señala la MAIN, el sector lácteo es uno de los sectores de la industria agroalimentaria más

⁶ [IPN 47/10 Anteproyecto de Ley de la calidad agroalimentaria](#); [IPN/DP/0015/14 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el régimen de controles de la Agencia de información y control alimentarios](#); o el [Informe sobre la competencia en el servicio de mercados centrales mayoristas de abastecimiento de productos alimentarios perecederos en destino](#) de 2013 o el reciente [Informe sobre buenas prácticas mercantiles en la contratación agroalimentaria](#) de 2015.

⁷ [IPN 50/11 proyecto de Real Decreto de contratación en el sector lácteo e IPN 074/12 proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación.](#)

⁸ [Informe sobre acuerdo sector lácteo de 2009](#); [Informe sobre el protocolo de colaboración del sector lácteo de 2012](#) ; o el [Informe sobre el Convenio de Colaboración productos lácteos sostenibles de 2012](#)

⁹ [Estudio sobre el Sector del Envasado y la Distribución de Leche en Galicia desde el punto de vista de la Competencia” \(2008\)](#) en Galicia, [“Los precios del sector lácteo en Catalunya: ¿Existen riesgos para la competencia?” \(2013\)](#), el “Estudio sobre el sector de la leche cruda en Castilla y León” del Servicio para la Defensa de la Competencia de la Junta de Castilla y León o el Estudio « [Competencia y cadena de valor en la producción y distribución del Sector Lácteo en Andalucía](#) »

¹⁰ Existen otros muchos precedentes previos, como la Resolución de la CNC, (Expte. C-0217/10 Lactalis/Forlisa), Resolución de 3 de junio de 1997 (Expte. 352/94. Industrias Lácteas), diversos

¹¹ La CNMC sancionó a varias industrias lácteas y dos asociaciones regionales por el intercambio de información, a nivel nacional y regional, sobre precios de compra de leche de vaca cruda, volúmenes de compra de ganaderos y excedentes de leche. Estos intercambios de información estratégica se produjeron en distintos foros y versaron sobre distintas materias, si bien todos ellos tuvieron el objetivo común de consensuar y adoptar una estrategia conjunta para controlar el mercado de aprovisionamiento de leche cruda de vaca. Además, en determinados momentos, se habrían materializado en acuerdos concretos para coordinar los precios de compra de leche y para

complejos y el segundo en importancia de ventas (más de 7.000 millones de euros) después del cárnico.

Con carácter general, el sector productor está muy atomizado en empresas de pequeña dimensión. Presenta una serie de especificidades que lo diferencian de otros sectores económicos: rigidez de la demanda, estacionalidad y atomización de la oferta, dispersión territorial, creación de empleos vinculados al medio rural.

Por lo que se refiere a la industria, el número de empresas en la industria láctea es de unas 1.600, de las que el 62,5% tienen menos de 50 Empleados. Además, se observa una elevada presencia de microempresas, ya que casi el 50% tiene menos de 10 empleados (promedio 2008-2011, datos DIRCE INE). El número de empresas ha caído desde las 1.629 en 2008, a 1.587 en 2010 y 1.574 en 2011, último dato disponible.

Según la MAIN, la situación del mercado lácteo está actualmente condicionada por los siguientes factores:

- Aumento generalizado en la producción de leche. En los primeros seis meses de este año el aumento en la Unión Europea ha sido de +0,8% (en España de +1,6%), en USA de +1,6%, en Nueva Zelanda de +0,9% y en Australia de +2,5%. Teniendo en cuenta que en estas cuatro zonas la producción ya se había incrementado, en 2014, el +3,9%.
- Eliminación del régimen de cuotas lácteas en la PAC, con la consiguiente liberalización de la producción de leche, a partir del 1 de abril. En el mes de junio el incremento de producción en la UE ha sido de +3,9%, en España la producción en junio se incrementó el +4%.
- Cierre del mercado ruso, lo que ha generado una mayor oferta de leche en el mercado europeo.
- Fuerte descenso de la demanda de China. Las expectativas del comercio con China se han visto reducidas.

Igualmente según la MAIN, los efectos que se derivan de los anteriores factores se ven agravados en nuestro país, como resultado de algunas limitaciones estructurales propias:

- El escaso grado de integración que se registra entre los ganaderos. La oferta está muy atomizada y llega al mercado en deficientes condiciones para negociar. Sólo el 40 % de los ganaderos pertenece a cooperativas que transforman el 21 % del total de la leche transformada.

la cesión de ganaderos entre industriales. Esta información permitió a las empresas ajustar su comportamiento y evitar ofrecer mejores precios y condiciones comerciales a los ganaderos, limitando la competencia en el mercado de aprovisionamiento de leche cruda.

- Una industria poco desarrollada y escasamente innovadora, cuya principal actividad se centra en la elaboración de leche líquida de consumo, de escaso valor añadido.
- La utilización, por una parte de la distribución, de la leche como producto reclamo, lo que se traduce en una presión a la baja de los precios a la industria y los ganaderos.
- Importante descenso del consumo. En los últimos 15 años el consumo de leche se ha reducido en nuestro país en un 27%.
- El peso de la crisis lo está soportando un número reducido de ganaderos, unos 3.000 en total de los 16.900 que hay en España, que reciben menos de 25 c/kg por la leche que producen; de ellos, unos 2.500 son ganaderos gallegos, de un total de 10.000 ganaderos de leche que hay en esa Comunidad Autónoma.

Finalmente, cabe señalar que se ha presentado una proposición no de ley en el Congreso¹² por la que se insta al Gobierno a adoptar, entre otras medidas, la necesidad de definir un precio “sostenible” para cada eslabón de la cadena de valor. Sin perjuicio de que no constituye el objeto directo de este informe, por su relevancia para el sector, será objeto igualmente de valoración.

II. CONTENIDO

La **finalidad** del PRD es *“dotar de la máxima transparencia al sector vacuno de leche y disponer de una información sobre el mercado, que permita la toma de decisiones tendentes a lograr una cadena de valor más equilibrada, que garantice la sostenibilidad y el futuro del conjunto de los operadores del sector lácteo”*¹³.

Su fundamento legal se asienta en el art. 3.d) de la Ley 12/2013 con la finalidad de *“conseguir un mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores, mejorando el acceso a la información y trazabilidad de la cadena alimentaria”*. Además, el PRD es una ejecución del Acuerdo para la estabilidad y sostenibilidad de la cadena de valor del sector de vacuno de leche¹⁴,

¹² [BOCG de 16 de febrero de 2016](#) (págs. 39 y 40). Se mencionan las siguientes medidas: “Incorporar garantías de cumplimiento del acuerdo lácteo a través de un régimen sancionador. Definir un precio “sostenible” para cada eslabón de la cadena de valor. Dar transparencia a esa cadena de valor publicando los precios a que compran industria y distribución. Publicar un nuevo contrato tipo para poder establecer baremos en cuanto a calidades iguales para todas las industrias. Crear la figura obligatoria del Mediador que sirva para resolver disputas cuando ganadero e industria no lleguen a un acuerdo en la negociación”.

¹³ Preámbulo del PRD (pág. 2 párrafo 6).

¹⁴ Pág. 8 de la MAIN. Se le encomienda, así mismo, que a través del real decreto mediante el que se regule la declaración de precios de cesión de la industria se encargue al Observatorio de la Cadena Alimentaria que, a partir de los trabajos realizados por INLAC y de los llevados a cabo por el propio Observatorio, estudie la cadena de valor de la leche líquida, con objeto de disponer de

donde se le encomendaba expresamente al MAGRAMA que mediante Real Decreto estableciera la obligación y el procedimiento según el cual la industria láctea facilitara los precios netos de cesión o venta de la leche clásica de marca de distribución y del fabricante (punto 5 del Acuerdo)¹⁵.

El PRD tiene por **objeto** regular la obligación, a cargo los operadores de la industria láctea transformadora (“Fabricantes de leche líquida envasada de vaca”, según la terminología del PRD), de **declarar mensualmente información relativa a las operaciones de venta de leche líquida envasada de vaca**.

En concreto, el PRD contempla regular el sistema de declaraciones obligatorias y crear el sistema de información. De esta forma, los fabricantes de leche líquida envasada de vaca deberán presentar, en los primeros veinte días del mes, una declaración mensual por cliente ante el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) mediante los procedimientos informáticos establecidos. La declaración contendrá al menos la información establecida en el Anexo I, y se hará siguiendo las instrucciones establecidas en el Anexo II, ambos del PRD. Dicha información será accesible para todos los órganos y organismos competentes del MAGRAMA así como para los declarantes (en este caso para la información suministrada por ellos). Se recuerda en cualquier caso que *“el tratamiento de la información tendrá estrictamente en cuenta los criterios legales pertinentes sobre intercambio de información conforme al art. 101 del TFUE”* garantizando el Ministerio la confidencialidad de los datos y prohibida su cesión a terceros. Eso sí, se contempla la publicación de los datos agregados resultantes del análisis y tratamiento de los mismos.

A tales efectos, se exige el suministro de información con un amplio detalle y desglose de las operaciones de venta: volumen de leche vendida y su precio medio ponderado de venta para cada tipo de presentación, marca y tipo de envase¹⁶, entre otras especificaciones¹⁷.

Se contemplan además obligaciones de conservación de la documentación justificativa de las ventas durante al menos dos años y facultades de control por el MAGRAMA de la exactitud de las declaraciones. Como medida de presión, se

información actualizada sobre los márgenes de precios y rentabilidad, en los distintos eslabones de la cadena.

¹⁵ El acuerdo además prevé expresamente (pág. 3) que a través del real decreto mediante el que se regule la declaración de precios de cesión de la industria se encargue al Observatorio de la Cadena Alimentaria que, a partir de los trabajos realizados por INLAC y de los llevados a cabo por el propio Observatorio, estudie la cadena de valor de la leche líquida, con objeto de disponer de información actualizada sobre los márgenes de precios y rentabilidad, en los distintos eslabones de la cadena.

¹⁶ Véase la tabla estandarizada y las instrucciones recogidas en los Anexos I y II.

¹⁷ También se exige información desglosada para cada tratamiento térmico, contenido en grasa o si se trata de una marca de fabricante o de distribuidor (marcas blancas).

indica que aquellos fabricantes que incumplan lo previsto en este PRD no podrán adherirse al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la contratación alimentaria.

Cabe destacar que el ordenamiento jurídico ya exigía¹⁸ el suministro de información de operaciones de compradores de leche de vaca -sometidos además a un procedimiento de autorización administrativa- pero centrandó dicha obligación en un eslabón anterior de la cadena de valor: la venta (compra) de leche cruda realizada por productores (primeros compradores¹⁹). Se trata en particular de obligaciones exigidas por el Derecho nacional ([Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra²⁰](#)) y de la UE (art. 151 del Reglamento UE 1308/2013 que aprueba la Organización Común de Mercados única).

La finalidad aparente de esta obligación, como reconoce el propio regulador nacional, es la remisión de esta información por las autoridades nacionales a la Comisión Europea, para la adopción de decisiones. Así dispone de información suficiente sobre los volúmenes de leche entregados y con ello de las señales de mercado²¹.

En suma, con este proyecto normativo se amplía la obligación de suministro de información a los operadores del sector lácteo de operaciones comerciales (transformación, preparación y envasado) a un nuevo eslabón de la cadena (ventas de la industria láctea que realiza a la distribución comercial). Tras la aprobación de este PRD la obligación de suministro de información alcanzaría a todos los eslabones de la cadena valor del sector lácteo.

¹⁸ [Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra](#) y el [art. 151 del Reglamento UE 1308/2013 \(OCM única\)](#)

¹⁹ De acuerdo con el RD 319/2015, los “primeros compradores” y productores que vendan leche cruda directamente al consumidor deben remitir durante los primeros veinte días del mes al sistema unificado de información del sector lácteo, gestionado por el MAGRAMA, todas las cantidades de leche cruda suministrada por los productores en el mes inmediatamente anterior (art. 6). Las autoridades nacionales están a su vez obligados a notificar a la Comisión Europea las cantidades de leche cruda comprada.

²⁰ Téngase también en cuenta, así como las observaciones que efectuó esta autoridad de competencia en su informe al respecto, el Real Decreto 1363/2012, de 28 de septiembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se establecen sus condiciones de contratación. Incorpora las previsiones del denominado paquete lácteo –recogido a su vez en el Reglamento (UE) nº 261/2012 de 14 de marzo de 2012 que modifica el Reglamento (CE) no 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos-.

²¹ Como reconoce el propio regulador nacional en el preámbulo (2ª párrafo) del RD 319/2015.

III. VALORACIÓN

Desde el punto de vista de competencia y regulación económica eficiente, las autoridades de competencia comunitarias y nacionales han puesto de manifiesto reiteradamente la necesaria aplicación de la normativa de competencia comunitaria y nacional a todos los sectores económicos, incluyendo por tanto el sector agroalimentario y dentro del mismo al subsector lácteo²². Tal posición ha sido confirmada, sin perjuicio de ciertas especialidades, por el actual Reglamento UE nº 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

Una de esas especialidades del Reglamento UE nº 1308/2013 ya citado²³, es la que establece obligaciones de transparencia para cierto tipo de operadores de la cadena láctea a través de la obligación de declaraciones de volúmenes de compra de leche cruda. No obstante, se caracteriza porque se impone i) solo a los primeros compradores de leche cruda y a los productores que venden directamente al consumidor la leche cruda y ii) sin que exista mención expresa de suministro de información de precios.

A fin de seguir la evolución del mercado, la Comisión necesita información oportuna sobre los volúmenes de leche cruda entregados. Por consiguiente, adopta una disposición para garantizar que los primeros compradores comunican periódicamente dicha información a los Estados miembros y que los Estados miembros informan al respecto a la Comisión.

Sin embargo, el PRD amplía los supuestos en el que dicha transparencia va a hacerse efectiva, tanto en cuanto a la información a facilitar como en cuanto a los obligados a realizarla. Esto es, este PRD amplía las obligaciones de suministro de información para operaciones comerciales en un eslabón (precios de venta de la industria a la distribución) y para un producto (leche líquida envasada en lugar de leche cruda) no contemplado expresamente por la normativa UE.

El que por decisión estrictamente de Derecho interno se haya decidido ampliar al resto de la cadena del sector lácteo debe ser objeto de evaluación desde una doble perspectiva: desde la óptica de delimitar el riesgo de posible infracción de la normativa de defensa de la competencia con las medidas introducidas y desde la

²² Art. 101 y ss. del TFUE y art. 1 y ss. de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia.

²³ [Art. 151 del Reglamento OCM única](#): “A partir del 1 de abril de 2015, los primeros compradores de leche cruda deberán declarar a la autoridad nacional competente la cantidad de leche cruda que les haya sido entregada mensualmente. A los efectos del presente artículo y del artículo 148, por “primer comprador” se entenderá una empresa o agrupación que compra leche a productores para a) someterla a recogida, envasado, almacenamiento, refrigeración o transformación, aunque lo haga por cuenta de otros; b) venderla a una o varias empresas que traten o transformen leche u otros productos lácteos. Los Estados miembros notificarán a la Comisión la cantidad de leche cruda a que se refiere el párrafo primero(...)”:

óptica de los principios propios de la regulación económica eficiente y mínima restricción competitiva.

III.1 Aumento del riesgo de colusión entre operadores

Dadas las particulares características del mercado lácteo, de naturaleza oscilante y de carácter estacional, esta CNMC ha advertido²⁴ que el hecho de aumentar la transparencia facilita el riesgo de coordinación entre los operadores, disminuye el coste del desarrollo de la conducta ilícita (aumenta el riesgo de colusión) y reduce los incentivos para competir.

En base a esta aproximación cabe recordar que el diseño que se ha hecho de las medidas incluidas en el PRD, la amplitud de posibles operadores que pudieran disponer de la información y por tanto la capacidad del PRD de facilitar una potencial coordinación de conductas, aumentan el riesgo de la existencia de una conducta susceptible de sanción por esta u otra autoridad de competencia.

El PRD, en efecto, extiende las obligaciones de suministro de información a un nuevo eslabón en la cadena de valor del sector lácteo. Las obligaciones ya previstas en la normativa nacional (RD 319/2015) de declarar cantidades y precios de leche cruda comprada por la industria se extienden a la industria transformadora con respecto a sus ventas a la distribución comercial. Además, con un detalle prolijo de precios y cantidades con desglose por marca, cliente, tipo y modalidad de producto. A dicha información tendrá acceso el conjunto de órganos del MAGRAMA así como de sus organismos adscritos, además de los propios operadores declarantes (en este caso sólo a la información suministrada por ellos).

Pese a las garantías formales en el tratamiento y acceso de la información (sólo se contempla la publicación de la información no desagregada y existe una mención al art. 101 del TFUE y a aspectos de respeto de la confidencialidad), conviene alertar que los operadores podrían tener de facto²⁵ acceso a una información muy sensible.

Se crea un sistema de información para las operaciones de venta de leche líquida, integrándolo como un módulo específico en el sistema unificado de información en el sector lácteo (INFOLAC). Además, el PRD atribuye la gestión del sistema de información del sector lácteo al Fondo español de garantía agraria (FEGA, art. 3.1. y DF 4^a). Sin embargo y al mismo tiempo, a la Agencia de Información y Control Alimentario (AICA) se le atribuyen funciones de control documental y verificación

²⁴ Resolución S/0425/12 Industrias Lácteas 2

²⁵ Ello es así porque los representantes de la industria y de organizaciones profesionales agrarias del sector lácteo tienen presencia (Art. 6.2.c del Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la AICA) en la Agencia de Información y Control Alimentario (AICA), a la que el PRD le otorga facultades de control documental y verificación de datos y además por su presencia en el Observatorio de precios de la cadena alimentaria.

de datos (art. 4 PRD). Esta participación conjunta de diferentes organismos, de diferente naturaleza y filosofía de funcionamiento no debería ir en perjuicio de un aumento del riesgo de acceso por terceros a la misma.

A este respecto, se recomienda lo siguiente:

- Incluir una mención expresa en el PRD a que el intercambio de información que se pondrá en marcha deberá en todo caso respetar la normativa de competencia comunitaria y nacional de competencia. La mera mención del art. 101 del TFUE no es suficiente.
- Incluir una mención expresa a que cualquier medida introducida en este PRD no restringe ni coarta de manera alguna la libertad de acción que en base a la normativa de competencia señalada disponen las autoridades de competencia para abrir, en su caso, expedientes sancionadores si se producen actuaciones susceptibles de encajar en la normativa citada.
- Esta responsabilidad no sólo podría ser exigible de los operadores que prestan servicios en el mercado sino muy especialmente del conjunto de órganos y organismos del MAGRAMA que van a tener acceso a la información de tanta sensibilidad para el mantenimiento de la competencia efectiva.
- Si existiera el más mínimo indicio de la existencia de una posible concertación de precios entre los operadores, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento de la CNMC a los efectos señalados en el párrafo anterior. De especial relevancia a este respecto debería ser el papel a jugar por el FEGA y la AICA, dadas sus funciones de gestión y control del proceso de declaraciones efectuadas.

Se recuerda que, conforme a la normativa de competencia, las decisiones que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia y, en particular, los que consistan en la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales así como aquellos consistentes en limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones, están prohibidas. La principal consecuencia *ex lege* de la infracción de dichas prohibiciones sería la nulidad de pleno derecho de los acuerdos, además de poder ser sancionados.

En relación con ello, la proposición no de ley presentada en el Congreso, a la que se alude en la página 7 de este informe, por la que se insta al Gobierno a adoptar, entre otras, la necesidad de definir un precio “sostenible” para cada eslabón de la cadena de valor en el sector lácteo, -sin perjuicio de que se es consciente de las peculiaridades del instrumento utilizado y que nada tiene que ver con el PRD aquí analizado-, debe señalarse que existen claros indicios de que la figura propuesta encajaría en el supuesto de fijación de precios sancionado por la normativa de competencia nacional y comunitaria y cuya consecuencia directa se ha señalado ya en el párrafo anterior.

III.2 Aplicación de los principios de regulación económica eficiente y mínima restricción competitiva

El objetivo de las medidas incluidas en este PRD es “*disponer de una información sobre el mercado, que permita la toma de decisiones tendentes a lograr una cadena de valor más equilibrada, que garantice la sostenibilidad y el futuro del conjunto de los operadores del sector lácteo*” y por otro lado, la existencia de “*cambios habidos en la legislación española aplicable al sector transformador*”.

Toda intervención administrativa, en cualquier sector, debe realizarse tomando como referencia los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión recogidos en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el art. 5 y ss. de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado²⁶.

En el marco de las anteriores normas, plantea dudas la idoneidad y proporcionalidad de las medidas contenidas en este PRD (refuerzo de la obligación de transparencia) para la consecución del objetivo explicitado y, por ello, debe ser valorado negativamente por los siguientes motivos:

En primer lugar, porque como ya se ha remarcado en anteriores informes²⁷, cualquier medida que persiga el buen funcionamiento de la cadena agroalimentaria debería resultar compatible con la búsqueda de la eficiencia, tanto a corto como a medio y largo plazo, con su consiguiente traslado a la productividad y competitividad o al menos no debería restringirla innecesaria ni desproporcionadamente.

El desequilibrio en el poder negociador no constituye por sí mismo un fallo de mercado que justifique una intervención del regulador. Lo problemático es su abuso, convirtiéndose entonces en una práctica con efectos negativos en la eficiencia y sancionable por la normativa de defensa de la competencia. Además, como se ha venido señalando desde las autoridades de competencia, el problema del sector no era la ausencia de regulación (o en este caso de compromisos entre los operadores de la cadena) sino los incentivos para la denuncia de situaciones irregulares y el reforzamiento de la detección de oficio por las autoridades competentes.

²⁶ El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que sustituirá al precepto señalado de la Ley de economía sostenible a partir de su entrada en vigor (octubre de 2016).

²⁷ [Informe sobre el Anteproyecto de ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) de 2013 (pág. 4) y sucesivos informes reiterando la doctrina.

Además, la finalidad prevista en este PRD no resulta conciliable con otros fines que recoge la propia Ley de la cadena alimentaria²⁸ más alineados con la regulación económica eficiente como la búsqueda de la eficiencia, mejora de la innovación y competitividad o la mejora de la cadena alimentaria en beneficio de los consumidores.

En segundo lugar, porque el PRD no hace frente a los factores estructurales que han motivado esta denominada crisis láctea ni garantiza la sostenibilidad a largo plazo de los operadores.

La MAIN reconoce correctamente como causas estructurales de la actual situación de precios bajos *“el escaso grado de integración entre los ganaderos -por su atomización y escaso cooperativismo-“ y “la Industria poco desarrollada y escasamente innovadora. Cuya principal actividad se centra en la elaboración de leche líquida de consumo de escaso valor añadido”*. Y pese a que la caída de precios pueda obedecer en parte a motivos coyunturales (aumento de producción y descenso de demanda foránea), hay que tener en cuenta que nuestro país venía siendo importador neto de alrededor de un tercio de la demanda²⁹, lo cual puede ser indicativo de ineficiencias.

Hay que tener en cuenta que el sector ha sido beneficiario (en particular el eslabón ganadero-productor) de un amplio conjunto de medidas de apoyo financiero³⁰ (ayudas públicas) en este último año. A pesar de su silencio al respecto, tales medidas deberían haber incluido incentivos para el aumento de la eficiencia y adaptación al escenario post-cuotas lácteas a través de medidas estructurales. En este sentido, deberían contener asimismo mecanismos de evaluación que determinen los efectos producidos sobre el mercado afectado. Ambas son carencias relevantes que deberían ser corregidas.

En tercer lugar, la amplia regulación que afecta al sector puede suponer una barrera a la entrada de nuevos operadores que podrían competir ofreciendo mejores precios, mayor variedad y calidad de productos y utilizando procesos productivos y de comercialización con un componente elevado de innovación. Este es un problema que no solo afecta al sector y productos directamente objeto de regulación (leche líquida envasada en este caso) sino a un amplio conjunto de productos sustitutivos y de industrias relacionadas.

²⁸ Art. 3 de la Ley de la cadena alimentaria, apartados a) b) c) f) y g)

²⁹ Según informaciones recogidas por la [prensa](#), diversos [estudios](#) e [informes](#), [EUROSTAT](#) y el propio [MAGRAMA](#), España viene produciendo en los últimos años alrededor de 6 millones de toneladas de leche cruda de vaca (con una tendencia creciente y [actualmente](#) situada en 6,7 millones de toneladas) mientras que su consumo se viene estimando en 9 toneladas.

³⁰ El MAGRAMA estima en 300 millones de euros el montante total, de donde 45,5 millones correspondería a medidas de apoyo nacionales y el resto del ámbito de la UE.

Por último, para que las medidas introducidas permitan generar beneficios sobre la sostenibilidad del sector, trasladables a los consumidores y a la competitividad de la economía española deben establecerse incentivos para que los operadores tomen las medidas adecuadas para hacer frente con garantías de éxito a la liberalización de su actividad o al menos, al fin de las cuotas. En ausencia de incentivos a cambios en las estructuras productivas, plantea dudas que las medidas introducidas en forma de mayores obligaciones de transparencia puedan lograr estos fines.

El repunte reciente de los precios finales de la leche líquida³¹ puede haberse debido a una reducción de la tensión competitiva tras el Acuerdo lácteo y a otras medidas recientes con difícil encaje en los principios de competencia y eficiencia.

No obstante, existen, con carácter general instrumentos y estrategias alternativas más alineadas con la búsqueda de eficiencia y la promoción de la competencia efectiva (algunas ya previstas por el MAGRAMA) sobre las que cabría profundizar y redoblar esfuerzos. Entre otras medidas se encontrarían las siguientes:

- La promoción efectiva del cooperativismo para el aumento de la escala de los operadores y con ello su eficiencia y su capacidad para competir (compromiso igualmente previsto en el Acuerdo lácteo firmado).
- El refuerzo de la vigilancia de oficio de las obligaciones e infracciones de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Reforzar los incentivos de denuncia de prácticas abusivas, si fuera el caso.
- La orientación a la fabricación de productos de mayor valor añadido que la leche líquida (como yogures o quesos) y plantearse competir además de en precios en la diferenciación del producto.
- Aumento de la productividad de las explotaciones y mayor orientación al sector exterior mediante la internacionalización de empresas, especialmente habida cuenta del déficit exterior en el sector lácteo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El PRD introduce un exceso de transparencia en la información comercial sensible de los operadores del sector lácteo. Pese a las garantías formales de confidencialidad y respeto a la normativa de competencia, los riesgos de

³¹ Como se confirma en los datos del informe trimestral de seguimiento del acuerdo lácteo, publicado por el MAGRAMA.

coordinación y reducción de la tensión competitiva son muy elevados. Los efectos nocivos, además de para nuevos entrantes y operadores de industrias relacionadas, recaen en última instancia en el consumidor en la forma de potenciales aumentos de precios y en la variedad y calidad de los productos.

Se recomienda la introducción de una serie de menciones específicas que ofrezcan un mínimo de garantías de conocimiento de los límites que establece la normativa de competencia al respecto y un respeto escrupuloso de los mismos por parte de todos los operadores y responsables de organismos públicos.

- El PRD plantea dudas sobre su idoneidad para la consecución del objetivo de reafirmar la pervivencia sostenible de los integrantes más débiles de la cadena del sector lácteo y debe ser valorado negativamente por los siguientes motivos:
 - porque cualquier medida que persiga el buen funcionamiento de la cadena agroalimentaria debería resultar compatible con la búsqueda de la eficiencia, tanto a corto como a medio y largo plazo.
 - porque el PRD no hace frente a los factores estructurales que han motivado esta denominada crisis láctea.
 - porque se trata de un sector con una amplia regulación e intervención administrativas.
 - porque las medidas introducidas no garantizan los beneficios perseguidos y su traslado a los consumidores y en general a la competitividad de la economía española.

Se recomienda la introducción, más allá de las obligaciones de transparencia recogidas en este PRD, de una serie de incentivos a los operadores para modificar los factores estructurales que están detrás de la situación de precariedad denunciada por el sector. La promoción del cooperativismo, el refuerzo de la vigilancia de posibles abusos, la orientación a nuevas formas de producción son sólo algunas de las vías de mejora que podrían ser reforzadas.

