



**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**

25 de abril de 2016

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	5
III. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR CUNÍCOLA	5
IV. VALORACIÓN.....	7
IV.1. Consideraciones previas.....	7
IV.1.1 Especial seguimiento del sector agroalimentario realizado por la autoridad de competencia	7
IV.1.2. Aplicación de la normativa de competencia al sector agrícola y posibles modulaciones.....	8
IV.2. Observaciones generales	11
IV.3. Observaciones particulares	13
IV.3.1 Sometimiento a la normativa de competencia y confusión que este PRD puede generar a los operadores.....	13
IV.3.2 Análisis desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente	15
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	17

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 25 de abril de 2016, ha aprobado el presente informe sobre el **Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en el sector cunícola** (PRD). La solicitud de informe, acompañada del PRD y de la Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN) tuvo entrada en la CNMC el 24 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** (MAGRAMA, en lo sucesivo) 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 PRD tiene por **finalidad** equilibrar la cadena de valor en el sector cunícola, **mejorando la posición del productor**, que se encuentra, según el PRD, en la posición más débil de la cadena de valor. Para tal fin, el PRD considera conveniente el establecimiento, a nivel nacional, de normativa básica aplicable al **reconocimiento de organizaciones de productores (OP) y asociaciones de OP (AOP)** en el sector cunícola.

La **finalidad última** del PRD, la **mejora de la posición del productor y con ello del equilibrio** en la cadena agroalimentaria, ha venido ocupando un lugar destacado en los debates e intervenciones de las autoridades públicas en los últimos años, tanto en el ámbito de la UE como nacional.

En el ámbito de la UE, cabe destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 2009 "[Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa](#)", los trabajos del [Foro de Alto Nivel para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria](#), el conjunto de debates relativos a la reforma de la PAC y finalmente, la plasmación normativa que ha tenido lugar en el [Reglamento UE 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 productos agrarios única \(Reglamento OCM única en lo sucesivo\)](#).

En el ámbito estrictamente nacional, entre otras iniciativas destaca especialmente la [Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) y su normativa de desarrollo.

Además de las anteriores actuaciones y plasmaciones normativas, que muestran un enfoque horizontal para el conjunto de subsectores agrarios, se ha prestado especial atención de manera diferenciada al subsector lácteo tanto en el ámbito de la UE como por el regulador y las autoridades públicas nacionales. A este respecto destaca el denominado “[paquete lácteo](#)” -incorporado en el [Reglamento OCM única](#)- la normativa de trasposición interna y otras medidas recientes de apoyo e intervención adicionales en el sector¹.

El art. 152 del [Reglamento OCM única](#), que este PRD en buena medida reproduce², entiende como organizaciones de productores las:

- creadas por iniciativa de los productores,
- constituidas y controladas por tales productores de forma democrática, y que
- persigan un objetivo específico de un amplio listado: la planificación de la producción y ajuste con la demanda; la concentración de la oferta y de la comercialización; la optimización de los costes de producción y de los beneficios de las inversiones y estabilizar los precios de producción; la realización de estudios; o la promoción de la asistencia técnica, entre otros previstos³.

¹ La mejora de la posición negociadora de los productores primarios está en el centro de la regulación. Dentro de los medios articulados a tal fin destaca la ampliación del margen de actuación de OP en el sector lácteo y la posibilidad que les otorga la regulación de negociar contratos, incluido el precio y otras condiciones contractuales.

² Art. 3 del PRD.

³ El art. 152.1.c) prevé los siguientes posibles objetivos específicos que debe perseguir la OP para su reconocimiento : « i) garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad; ii) concentrar la oferta y la comercialización de los productos de sus miembros, incluyendo la comercialización directa; iii) optimizar los costes de producción y los beneficios de las inversiones realizadas en respuesta a normas relativas al medio ambiente y al bienestar de los animales, y estabilizar los precios de producción; iv) realizar estudios y desarrollar iniciativas en relación con métodos de producción sostenibles, prácticas innovadoras, competitividad económica y la evolución del mercado; promover la asistencia técnica y prestar este tipo de asistencia para la utilización de prácticas de cultivo y técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente, así como de prácticas y técnicas de producción respetuosas con el bienestar de los animales; vi) promover la asistencia técnica y prestar este tipo de asistencia para el uso de normas de producción, mejorar la calidad de los productos y desarrollar productos con denominación de origen protegida, indicación geográfica protegida o cubiertos por una etiqueta de calidad nacional; vii) gestionar los subproductos y los residuos, en particular con el fin de proteger la calidad del agua, el suelo y el paisaje y preservar y fomentar la biodiversidad; viii) contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales y a la mitigación del cambio climático; ix) desarrollar iniciativas en materia de promoción y comercialización; x) gestionar los fondos mutuales contemplados en los programas operativos para el sector de la fruta y de las hortalizas a que hacen referencia el artículo 31, apartado 2 del presente Reglamento y el artículo 36 del Reglamento (UE) no 1305/2013; xi) proporcionar la asistencia técnica necesaria para la utilización de los mercados de futuros y de los sistemas de seguro;

II. CONTENIDO

El PRD establece una regulación específica, de carácter básico, sobre las condiciones, finalidades y procedimiento para el reconocimiento de las OP y AOP **en el sector cunícola**. Consta de 11 artículos agrupados en 3 capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones finales y dos anexos.

El capítulo I, relativo a las Disposiciones preliminares, establece el objeto de la norma y una serie de definiciones.

El capítulo II regula el reconocimiento de las OP y sus asociaciones en los siguientes extremos: finalidades y requisitos mínimos, procedimiento de reconocimiento, obligaciones, retirada del reconocimiento, registro estatal de organizaciones y asociaciones y la posible externalización de actividades. Del contenido del capítulo, más allá de aspectos procedimentales o de la reproducción literal de aspectos previstos en el [Reglamento OCM única](#) cabe destacar:

- El requisito de concentración de la oferta y la comercialización en común de más del 75 % de los productos de sus miembros. (art. 3.c PRD)
- La exigencia de un número mínimo de productores y de producción mínima anual: 50 productores y una producción mínima comercializable anual de 1 millón de animales destinados a la venta (art. 3.d) PRD)
- El sometimiento expreso de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas a la normativa aplicable sobre competencia (art. 10 PRD). Se realiza una remisión a lo establecido en el art. 209 del [Reglamento OCM única](#), es decir, a la modulación de la aplicación de la política de competencia a actuaciones de OP y AOP recientemente analizada en el apartado anterior.

El capítulo III contempla el control oficial de esta normativa, previéndose un plan de controles para comprobar el cumplimiento del PRD.

La Disposición adicional recoge el no incremento de gasto público, la disposición final primera el título competencial y la segunda la entrada en vigor. Los Anexos prevén, respectivamente, la documentación mínima a incluir en la solicitud para el reconocimiento de las OP y la información que sobre éstas deben transmitir las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas.

III. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR CUNÍCOLA

A pesar del silencio de la MAIN al respecto, de la información recabada adicionalmente por esta Comisión, se puede señalar que los productores

cunícolas denuncian desde hace algunos años encontrarse en una situación crítica ante una caída de los precios que perciben que, según afirman, no compensan los costes de producción. El aumento de producción, la caída estructural del consumo interno de la carne de conejo, la insuficiente orientación exportadora y debilidades estructurales de los productores (como su insuficiente escala) son algunos de los principales factores.

Los productores también argumentan el desequilibrio negociador con respecto del resto de agentes de la cadena y, especialmente, la existencia de prácticas comerciales abusivas⁴, tanto por mataderos (rechazo de recogida de producción, incumplimiento de cláusulas o ausencia de contratos escritos) como por la distribución comercial (política de venta a bajo precio e incluso algún precedente de denuncia de venta a pérdida). Tal situación ha llevado a representantes de los ganaderos a reclamar diversas medidas al MAGRAMA. La única medida pública reciente ha sido la presentación de un estudio (no público) de la cadena de valor del sector a un grupo de trabajo específico del Observatorio de la cadena alimentaria⁵.

Según la información más reciente publicada por el MAGRAMA⁶, completada con información sectorial adicional⁷, los productores primarios presentan estos datos:

- Número total de explotaciones: 3.194 explotaciones cunícolas, de las cuales la gran mayoría, el 72,2 % (2.307 explotaciones) dedicadas a la producción de gazapos para carne. El número de explotaciones muestra una caída considerable (de 5.195 granjas en junio de 2007 se ha pasado a las 3.194 de la actualidad).
- En cuanto al censo de conejos, se cifran según los últimos datos disponibles en 6.450.981 ejemplares, de los que el 4.994.393 están destinados a cebo.
- La producción de carne de conejo total se estima en 64.281 toneladas. En el ámbito de la UE la producción total en 2014 ascendió a 251.000 toneladas, concentradas la mayor parte en Francia (84.500 t), Italia (65.000 t) y España (64.300 t).
- Desde el punto de vista de la concentración o especialización geográfica, Cataluña lidera el número de explotaciones dedicadas a la producción de carne (900), casi el 40% del total nacional (2.307). Sin embargo, en cuanto a la producción total, según el registro de conejos censados, Cataluña produce cerca del 23% del total nacional (1.465.762), Castilla y León y Galicia producen, cada una y aproximadamente, un 19% del total nacional con cifras

⁴ Denunciado, según recoge la prensa sectorial, por asociaciones como [COAG y UPA](#) o [ASAJA](#).

⁵ [Según información muy reciente de la web del MAGRAMA](#), se acaba de presentar un estudio sobre la cadena suministro y distribución del conejo y su estructura de costes.

⁶ [El sector de la carne de conejo en cifras principales indicadores económicos en 2014](#).

⁷ Véase, por ejemplo, el siguiente [enlace](#) o este [otro](#).

de explotaciones cercanas a las 200, lo que pone de manifiesto la disparidad geográfica de la estructura empresarial.

- El balance de comercio exterior es positivo para España, pero la orientación exportadora es insuficiente (las exportaciones suponen poco más del 10% de la producción nacional total)
- El consumo de carne de conejo per cápita muestra una caída drástica. Se ha pasado de consumir 2,3 kg anuales por habitante en 1992 a casi la mitad que se consume actualmente, cerca de 1,2 kg.
- El precio percibido por los productores primarios osciló en 2015 entre 1,3 y 1,8 €/kg, lo que según los productores, representa un precio inferior a los costes de producción.

IV. VALORACIÓN

Se procederá a distinguir los siguientes sub apartados: IV.1 Consideraciones previas; IV. 2 Observaciones generales y IV.3 Observaciones particulares.

IV.1. Consideraciones previas

IV.1.1 Especial seguimiento del sector agroalimentario realizado por la autoridad de competencia

La autoridad de competencia, tanto esta CNMC como la extinta CNC, viene ejerciendo una función especialmente activa en el análisis y seguimiento del sector agroalimentario desde una doble óptica.

Dentro de su función de **promoción de la competencia y de la regulación económica eficiente**, mediante la elaboración de diversos estudios e informes. A este respecto destacan el [Informe sobre competencia y sector agroalimentario](#) de 2010, el [Informe sobre relaciones entre fabricantes y distribuidores](#) de 2011 o aquellos centrados más específicamente en proyectos normativos. Dentro de estos últimos se encuentran Informes que versan sobre iniciativas normativas de carácter horizontal para el conjunto del sector agroalimentario -muchos con la finalidad expresa de mejorar la posición de los productores agrarios⁸- o bien específicos de algún subsector agrario en particular, como el sector lácteo⁹.

El análisis de la función y regulación de las **Organizaciones de Productores** ha sido, en particular, objeto de especial atención en el [Informe sobre competencia y sector agroalimentario](#) de 2010 antes citado, en los informes sobre los Reales

⁸ [Informe sobre el Anteproyecto de ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) de 2013 (junto con los documentos de posición posteriores y los informes sobre [normativa de desarrollo](#)).

⁹ El más reciente, el [Informe sobre el proyecto de Real Decreto sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca](#) de 2016.

Decretos de transposición del denominado *paquete lácteo* ([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](#)), el [IPN 82/12 sobre el anteproyecto de ley de fomento de la integración cooperativa y asociativa](#) o el [IPN 92/13 sobre el proyecto de Real Decreto de extensión de normas de organizaciones de productores](#).

Además, desde la **óptica sancionadora de conductas anticompetitivas**, constan diversos expedientes abiertos en el sector agroalimentario, tanto relativos a productores primarios y OP (por ejemplo el [Expte. S/0107/08 Plataforma de distribución del mejillón](#) o el [S/0032/08 Organizaciones de productores de alimentos de ámbito nacional](#)¹⁰) como a la industria transformadora, donde destaca la [Resolución S/0425/12 Industrias Lácteas](#) ²¹¹.

Esta Comisión, en la línea de otras autoridades de competencia¹² y de la propia Comisión Europea, **viene reivindicando la necesaria aplicación de la normativa de competencia al sector agroalimentario** por los positivos efectos económicos que trae aparejada tanto para los productores como para los consumidores final. El [Informe sobre competencia y sector agroalimentario de 2010](#) realiza una argumentación sólida de la postura al tiempo que aclara el marco jurídico en materia de competencia de aplicación al sector agrícola.

Al haberse producido algunas modificaciones regulatorias sustanciales, especialmente derivadas del actual [Reglamento OCM única](#), se considera conveniente aclarar el marco actual de aplicabilidad de la normativa de competencia al sector agroalimentario, con especial detalle en el margen de actuación otorgado a las OP y AOP.

IV.1.2. Aplicación de la normativa de competencia al sector agrícola y posibles modulaciones

La normativa de competencia resulta aplicable al sector agrícola y en concreto a los productores primarios, *grosso modo*, bajo el siguiente esquema. **Si la conducta de los productores puede afectar al comercio entre Estados**

¹⁰ Aunque finalmente fueran, respectivamente, archivados o anulada la sanción en vía judicial.

¹¹ Existen otros muchos precedentes previos, como la Resolución de la CNC, (Expte. C-0217/10 Lactalis/Forlasa), Resolución de 3 de junio de 1997 (Expte. 352/94. Industrias Lácteas)

¹² Véase la [Resolution of the Meeting of Heads of the European competition authorities of 17 November 2010](#) sobre el debate del paquete lácteo y en especial sobre la posibilidad de que las OP lácteos puedan negociar condiciones contractuales, incluido el precio; la [Resolution of the Heads of the European Competition Authorities 21 December 2012](#), acerca de la reforma de la PAC y la aplicación de la normativa de competencia ; o en el seno de la OCDE [Policy Roundtables 2004: Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling](#)

Miembros, el [Reglamento OCM única](#) confirma en su art. 206 el principio general de plena aplicación de la legislación de competencia de la UE, no obstante, i) sujeta a los términos de aplicación previstos en los art. 207 a 210 y ii) salvo las excepciones específicamente previstas en el [Reglamento OCM única](#) (“salvo disposición en contrario del presente Reglamento”). Como se verá a continuación, en la actuación de OP y AOP reconocidas se encuentran tres posibles supuestos de excepción o modulación de la aplicación art. 101.1 TFUE a conductas de OP y AOP reconocidas, condicionado al estricto cumplimiento de determinadas condiciones. Debe resaltarse que los restantes preceptos de la normativa de competencia de la UE resultan aplicables, no sólo aquellos del Tratado sino también de Derecho derivado. **Si la conducta de los productores** no pudiera afectar al comercio entre Estados Miembros resultaría plenamente aplicable la normativa nacional. Esto es, la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#) y su normativa de desarrollo.

Los **tres supuestos de excepción o modulación** de aplicación del art. 101.1 del TFUE a la actuación de OP y AOP reconocidas que prevé el [Reglamento OCM única](#) son los siguientes:

En primer lugar, la excepción por ser necesaria para el **cumplimiento de los objetivos de la PAC** (Primer párrafo del art. 209.1 del Reglamento OCM única¹³). Se trata de la tradicional excepción agrícola de aplicación del art. 101.1 TFUE a acuerdos, decisiones y prácticas contemplados que sean necesarios para la consecución de los objetivos de la PAC previstos en el artículo 39 del TFUE¹⁴. No está referido específicamente a la actuación de OP y AOP, pero éstas podrían invocarla. No aplicaría en el caso de que los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas conlleven la obligación de cobrar un precio idéntico o por medio de los cuales quede excluida la competencia. Tanto la Comisión Europea como el TJUE recuerdan además que los acuerdos en cuestión deben ser necesarios para alcanzar, acumulativamente, los cinco objetivos de la PAC que prevé el TFUE.

¹³ «1. El artículo 101, apartado 1, del TFUE no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas contemplados en el artículo 206 del presente Reglamento que sean necesarios para la consecución de los objetivos fijados en el artículo 39 del TFUE. [...] El presente apartado no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que conlleven la obligación de cobrar un precio idéntico o por medio de los cuales quede excluida la competencia.». Párrafos primero y tercero del art. 209.1 (Excepciones relativas a los objetivos de la Política Agrícola Común, los agricultores y las asociaciones de agricultores)

¹⁴ Los 5 objetivos de la PAC previstos en el art. 39.1 TFUE son: “a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables”.

En segundo lugar, excepción general de aplicación del art. 101.1 TFUE **específicamente referida a OP y AOP reconocidas** (Segundo párrafo del art. 209.1 del Reglamento OCM única). Recoge la modulación de la normativa de competencia aplicable a OP y AOP reconocidas de un amplísimo conjunto de subsectores agrarios. Se exceptúa la aplicabilidad del art. 101.1 TFUE para aquellos acuerdos, decisiones y prácticas concertadas **que afecten a la producción o venta de productos agrícolas o a la utilización de instalaciones comunes para el almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas bajo las siguientes condiciones:**

- Que no pongan en peligro los objetivos de la PAC fijados en el art. 39 TFUE;
- Que el acuerdo, decisión y prácticas no conlleve la obligación de cobrar un precio idéntico o por medio de los cuales no quede excluida la competencia.

Esta excepción puntual o modulación de la normativa de competencia a la actuación de OP y AOP no constituye una regulación completamente novedosa sino que se encontraba prevista -con la importante diferencia de no necesidad de autorización previa- en el derogado [Reglamento 1234/2007 \(Reglamento único para las OCM\)](#)¹⁵ y en el [Reglamento 1184/2006 del Consejo de 24 de julio de 2006 sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas](#)¹⁶. Sin embargo, la carga de la prueba del cumplimiento de las condiciones exigidas recae en los operadores que pretendan ampararse en esa excepción ex art. 209.2 *in fine* del [Reglamento OCM única](#). Lo que se traduce, de acuerdo con la interpretación reciente del precepto por la Comisión Europea en que el operador -OP, AOP y sus miembros- debe evaluar el cumplimiento de las condiciones exigidas¹⁷.

¹⁵ «En particular, el artículo 81, apartado 1, del Tratado no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas de agricultores, de asociaciones de agricultores o de asociaciones de estas asociaciones pertenecientes a un solo Estado miembro que afecten a la producción o a la venta de productos agrícolas, o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, y en virtud de los cuales no existe la obligación de aplicar precios idénticos, a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que se ponen en peligro los objetivos del artículo 33 del Tratado » Art. 176.1, segundo párrafo del [Reglamento 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 \(Reglamento único para las OCM\)](#)

¹⁶ Segundo párrafo del art. 2.1 del Reglamento 1184/2006, con la misma literalidad que en el Reglamento único para las OCM reproducido en la nota al pie anterior.

¹⁷ Según art. 209.2. *in fine* del [Reglamento OCM única](#) («La carga de la prueba de que se cumplen las condiciones mencionadas en el apartado 1 del presente artículo recaerá en la parte que afirme poder optar a las exenciones establecidas en dicho apartado»). La Comisión Europea ha interpretado recientemente el precepto en las [Directrices sobre aplicación de las normas específicas previstas en los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento de la OCM para los sectores del aceite de oliva, de la carne de vacuno y de los cultivos herbáceos](#). En ellas, además de las directrices específicas para los sectores señalados, la Comisión Europea realiza una interpretación de la denominada «excepción general» de la normativa de competencia en el sector agrícola que prevé el art. 209 del [Reglamento OCM única](#) (apartado 2.3 de las [Directrices](#))

En tercer lugar, **modulaciones especiales y específicas en la actuación de OP y AOP de determinados subsectores** -lácteo, aceite de oliva, carne de vacuno y determinados cultivos herbáceos- (art. 149, 169, 170 y 171 del [Reglamento OCM única](#)). La modulación de la aplicación de la normativa de competencia para las OP y AOP reconocidas en estos concretos subsectores ha ido más allá permitiéndose la negociación de los contratos de suministro, incluyendo precios, volúmenes y otros términos contractuales, en nombre de sus miembros sin necesidad tampoco de notificación previa¹⁸. Se trata de disposiciones muy específicas (art. 149, 169, 170 y 171 del [Reglamento OCM única](#)) únicamente aplicables a tales sectores, con condiciones particulares y bajo el control de la Comisión. **En ningún caso resultaría aplicable esta excepción al sector cunícola.**

IV.2. Observaciones generales

La fragmentación e insuficiente escala de actuación constituye una de las principales debilidades del primer eslabón de muchos subsectores agrarios. El fomento de OP y AOP constituye un instrumento para el aumento de la escala de los productores primarios que puede permitir la optimización de costes y, en general, la consecución de eficiencias derivadas del aprovechamiento de economías de escala, siempre que obviamente cuenten con el debido amparo normativo y resulten respetuosas con la promoción de la competencia y los principios de regulación económica eficiente.

En este sentido, debe i) existir una fundamentación de la necesidad de la medida; ii) el reconocimiento de OP y AOP no debe tener únicamente el objetivo de aumentar el poder negociador de los productores sino la consecución de eficiencias que, además, sean previsiblemente trasladables a los consumidores y iii) el diseño de la medida y su proporcionalidad (requisitos y condiciones de reconocimiento de OP y AOP) debe ser cuidadoso de modo que no suponga una reducción injustificada de la tensión competitiva.

Las OP y AOP constituyen en líneas generales un **mecanismo de cooperación horizontal y una fórmula organizativa** entre los productores primarios alternativa a la constitución de cooperativas tradicionales. Realizan una puesta en común de recursos y una actuación conjunta en actividades como la compra de insumos, el almacenamiento, procesamiento, venta y comercialización de sus productos, entre otras.

¹⁸ Además, se obliga a que los Estados Miembros reconozcan a las OP de esos sectores concretos siempre que cumplan los requisitos previstos en el [Reglamento OCM única](#). En el resto de sectores agrarios el reconocimiento es potestativo.

Dentro de las ventajas que proporcionan a los productores primarios, el PRD, en referencia al [Reglamento OCM única](#)¹⁹, apunta a “*la concentración de la oferta, la mejora de la comercialización, la adaptación de la producción a la demanda, la optimización de los costes de producción, el fomento de las prácticas correctas y la gestión de subproductos, entre otros, contribuyendo así a fortalecer la posición de los productores en la cadena de valor alimentaria*”.

Al margen de las escuetas consideraciones del PRD, la doctrina económica **reconoce**, y sin perjuicio de los riesgos y aspectos negativos que abajo se detallan, **efectos económicos positivos**²⁰ atribuibles a los productores primarios en el reconocimiento y actuación de OP y AOP tales como i) la mejora de su poder de negociación en el mercado aguas arriba (ante proveedores) y aguas abajo (ante compradores); ii) la reducción de riesgos asociados a actividades agrícolas y ganaderas; iii) mejora en el acceso a canales de comercialización; iv) aprovechamiento de economías de escalas y reducción de costes de transacción que pueden permitir la realización de inversiones específicas de altos costes fijos o la adopción de nuevas tecnologías.

No obstante, la actuación de OP y AOP presenta riesgos e impactos económicos negativos, especialmente derivados de la disminución de la tensión competitiva²¹. En particular, i) exceso de poder de negociación de los productores; ii) impacto negativo en las pymes en su capacidad para competir y de desarrollo; iii) ralentización en la modernización de la industria como consecuencia de la menor competencia; iv) pérdida de capacidades de innovación y de competitividad a largo plazo; v) impacto en los precios finales a consumidores.

Por ello resulta necesario que la actuación de OP y AOP no se fundamente solo en alcanzar mayores precios gracias al mayor poder de negociación sino en el establecimiento de incentivos para optimizar los costes de producción y en general conseguir ganancias de eficiencia y que deseablemente se trasladen al consumidor final.

La autoridad de competencia ha tenido ocasión de pronunciarse en este mismo sentido, remarcando que para que las medidas de concentración de la oferta – como el reconocimiento de OP y AOP- resulten favorecedoras de la eficiencia, éstas deben implicar mejoras en los procesos productivos y es deseable que tales mejoras se trasladen a lo largo de la cadena de valor beneficiando también al

¹⁹ Primer y quinto párrafo del preámbulo del PRD, reproduciendo parcialmente el considerando 131 del [Reglamento OCM única](#).

²⁰ [«Assessing efficiencies generated by agricultural Producer Organisations»](#), K. VAN HERCK 2014, encargado por la Comisión Europea.

²¹ Anexo V de la Evaluación de Impacto de la propuesta de reforma de la PAC (2011). [Annex V COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT Common Agricultural Policy towards 2020](#)

consumidor final. En caso contrario, la medida no favorecería la eficiencia, restringiría la competencia y sería perjudicial no solo para los consumidores sino para el propio sector de productores primarios²².

La adecuación de este PRD a las consideraciones anteriores resulta cuestionable, lo que pasamos a desarrollar en el apartado de observaciones particulares.

IV.3. Observaciones particulares

IV.3.1 Sometimiento a la normativa de competencia y confusión que este PRD puede generar a los operadores

La normativa de competencia de la UE resulta plenamente aplicable al sector agrícola con las únicas excepciones y modulaciones que prevé el [Reglamento OCM única](#) antes analizadas. En el caso del sector cunícola, al no tratarse de un sector con un tratamiento diferenciado para la actuación de las OP y AOP -como el lácteo, aceite de oliva, carne de vacuno y determinados cultivos herbáceos- **la única posible modulación que podría amparar este PRD es la prevista en el segundo párrafo del art. 209.1 del [Reglamento OCM única](#), previamente tratada.**

Esto es, la excepción de aplicación del art. 101.1 TFUE a acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de OP reconocidas y AOP reconocidas en relación con la producción o venta de productos agrícolas o a la utilización de instalaciones comunes para el almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas pero sometida, al menos, a dos importantes condiciones cuyo cumplimiento deben comprobar los operadores²³:

- No poner en peligro los objetivos de la PAC. El TJUE viene exigiendo en la denominada excepción agrícola a la política de competencia el cumplimiento acumulativo de los cinco objetivos de la PAC²⁴. En consecuencia, resulta coherente la exigencia de no puesta en peligro de ninguno de los objetivos señalados.

²² IPN 82/12, APL de fomento de la integración cooperativa y asociativa e IPN 92/13 PRD de extensión de normas de OP.

²³ Art. 209.1 Reglamento 1308/2013.

²⁴ Los 5 objetivos de la PAC previstos en el art. 39.1 TFUE son: “a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables”

- No conlleve la obligación de cobrar un precio idéntico ni excluya la competencia.

En caso de que la normativa de competencia de la UE no fuera aplicable por no afectar la actuación de la OP o AOP al comercio entre Estados miembros, se recuerda que la normativa [nacional \(la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#) y su normativa de desarrollo) resulta plenamente aplicable.

El PRD prevé en su art. 10 el sometimiento a la normativa aplicable sobre competencia y se remite a la posible excepción en la actuación de OP y AOP prevista en el art. art. 209.1 de [Reglamento OCM única](#). No obstante, sería recomendable que el propio PRD, más allá de esta mera remisión, ahondase tanto en i) las condiciones de aplicabilidad de la excepción, puesto que los operadores deben probar su cumplimiento como en ii) el margen de actuación que la normativa permite en su actuación.

La referencia en el PRD a la experiencia adquirida con las OP del sector lácteo²⁵ no resulta acertada ya que el margen de actuación de las OP del sector lácteo que permite la normativa es sustancialmente distinto y de mayor amplitud (alcanza la negociación conjunta de precios y otras condiciones contractuales).

Ambos aspectos **pueden inducir y otorgar unas expectativas infundadas a los productores del sector cunícola** y una eventual vulneración de la normativa de competencia. Además, **puede generar un efecto llamada para los diversos subsectores agrarios** que reclamen regulaciones particularizadas en su sector y modulaciones adicionales en la aplicación de la normativa de competencia sin encaje en el Derecho de la UE. Se recuerda que la extensión del margen de actuación de OP del sector lácteo al resto de subsectores agrarios, pese a las presiones de determinadas instancias como las propias OP, no fue recogida de ningún modo en el [Reglamento OCM única](#) aprobado.

Por todo ello, esta CNMC **recomienda**:

- Remarcar que el PRD no puede suponer en ningún caso una excepción a la aplicación de la normativa de competencia, no sólo de la UE sino nacional.
- Expresar con claridad el amparo normativo y la amplitud limitada de actuación de OP y AOP que recoge el [Reglamento OCM única](#) (segundo párrafo del art. 209.1). En este sentido, el art. 10 del PRD debería ampliarse ahondando en i) las condiciones de aplicabilidad de la excepción, puesto que los operadores deben probar su cumplimiento y ii) detallando el margen de actuación que se permite a las OP y AOP reconocidas.

²⁵ Cuarto párrafo del preámbulo del PRD:

- Enfatizar que cualquier utilización de esta modulación debe ser objeto de autoevaluación por el operador e interpretada restrictivamente, al ir en contra del principio constitucional de libertad de empresa.

IV.3.2 Análisis desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente

i) Insuficiente fundamento de la necesidad de la norma y de tratamiento específico del sector

No alcanza a entenderse el fundamento y necesidad de este PRD en base a las singularidades económicas del sector de forma que éstas aconsejen un tratamiento específico y, sobre todo, en qué medida la regulación va a contribuir a alcanzar los fines previstos²⁶. La MAIN presenta relevantes carencias en este sentido²⁷. Además, la referencia del preámbulo del PRD a la experiencia adquirida con las OP del sector lácteo, cuando no son sectores equiparables en el margen de actuación de las OP, añade confusión y puede constituir un precedente injustificado para la extensión de tratamientos regulatorios diferenciados de subsectores por la mera reivindicación de los operadores.

Se recomienda una mayor fundamentación de la necesidad del PRD que ofrezca datos oportunos de la adecuación a dicho principio y que realice una valoración completa de la problemática del sector, de la cual se desprenda la necesidad de un tratamiento diferenciado del mismo dentro del marco de regulación aplicable.

ii) Ausencia de incentivos a obtener ganancias en eficiencia y su traslado a los consumidores

Destaca la ausencia de condicionamiento a mejoras en la eficiencia –siquiera de incentivos- en el reconocimiento de OP y en qué medida tales ganancias van a beneficiar a los consumidores. La literatura económica reconoce efectos positivos en los productores que constituyen una OP²⁸, pero también, y muy

²⁶ Ello además de otras consideraciones legales ya que el sector cunícola no cuenta con un tratamiento jurídico diferenciado en la regulación sectorial de la OCM única y aun teniendo tal tratamiento diferenciado, se recuerda que el Reglamento 1308/2013 es directamente aplicable y no precisa de acto de transposición alguno, como ya puso de manifiesto la autoridad de competencia en los IPN relativos al paquete lácteo ([IPN 50/11 RD CONTRATACIÓN EN EL SECTOR LÁCTEO](#) e [IPN 74/12 PRD RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES DE LECHE Y DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES EN EL SECTOR LÁCTEO Y SE ESTABLECEN SUS CONDICIONES DE CONTRATACIÓN](#)).

²⁷ Únicamente se afirma en la MAIN que “*el sector lo considera conveniente*”.

²⁸ Mejora del poder de negociación, reducción de riesgos propios del sector agrario, acceso al mercado, aprovechamiento de economías de escala

especialmente, advierte de los riesgos que puede conllevar, especialmente aquellos derivados de una menor tensión competitiva (excesivo poder de negociación de productores, posible expulsión de PYMES, etc.). La concentración de la oferta, sin condicionamiento alguno, resulta peligrosa desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente.

El condicionamiento resultaría además conveniente para no hacer peligrar ninguno de los objetivos de la PAC (art. 39 TFUE²⁹), en especial del objetivo de “*incrementar la productividad agrícola*” y “*asegurar al consumidor suministros a precios razonables*”, que es una de las condiciones exigible para que opere la excepción de la normativa de competencia a determinadas actuaciones de OP y AOP (art. 209.1 [Reglamento OCM única](#)).

Por ello, **se recomienda condicionar el reconocimiento de una OP, con los efectos que el mismo produce en este PRD, a ganancias de eficiencia en la producción** (optimización de costes conjuntos, integración de actividades conjuntas, aumento y aprovechamiento efectivo de la escala de producción etc.) **que además sean trasladables a los consumidores** en forma de menores precios, mejor calidad y variedad de productos, así como un estricto cumplimiento y verificación de los cinco objetivos de la PAC.

- iii) *Diseño y proporcionalidad de la medida. Requisitos para la constitución de OP: número mínimo de productores y producción mínima comercializable. Ausencia de umbrales máximos.*

El PRD **no fundamenta la elección** de los requisitos de la concentración de la oferta y comercialización en común de más del 75% de los productos de los miembros de la OP o AOP ni, especialmente, **de los umbrales mínimos de número de miembros y de producción** (mínimo de 50 productores y volumen mínimo de la producción comercializable anual de 1 millón de animales).

Como ya puso de manifiesto la autoridad de competencia³⁰, “*se entiende que el establecimiento de un mínimo comercializable para acceder a la condición de OP responde a la filosofía de incentivar el que las OP adquieran una escala y representatividad suficiente para poder beneficiarse de posibles eficiencias y sobre todo de un mayor poder negociador frente a la demanda. Se entiende,*

²⁹ Los 5 objetivos de la PAC previstos en el art. 39.1 TFUE son: “a) *incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables*”

³⁰ [IPN 50/11 RD Contratación del sector lácteo.](#)

asimismo, que la fijación de unos umbrales concretos contribuye a que las potenciales OP y sus miembros puedan conocer si pueden adquirir tal condición de una manera cierta. Sin embargo, si estos umbrales resultan muy exigentes, puede generarse una excesiva presión hacia los productores para su integración en muy pocas OP, o incluso en una solamente, dependiendo del área geográfica que se considere. Debe recordarse que no puede descartarse en este ámbito que el mercado geográfico relevante sea inferior al nacional, y en consecuencia la lógica económica puede conducir a que los productores se organicen en OP de ámbito regional. En este contexto, dependiendo de la capacidad de los productores de la región el efecto incentivador de los umbrales fijados a la concentración de los productores en muy pocas OP será mayor en unos mercados que en otros”.

De otra parte, **es valorable negativamente la ausencia de umbrales máximos de productores y sobre todo de la producción comercializable**. Se trata de un aspecto fundamental para limitar los posibles efectos anticompetitivos que la constitución de OP, sin limitación alguna, puede conllevar. En otros sectores la cifra orientativa –amparada además jurídicamente en el propio Reglamento 1308/2013³¹- se suele situar en torno al 15% de la producción en el mercado de nacional o de referencia al tiempo que se establece un umbral con respecto a la producción total de la UE.

Se recomienda por tanto una mayor fundamentación de los umbrales mínimos elegidos y la introducción de umbrales máximos tanto de productores como de la producción comercializable para mitigar los efectos anticompetitivos de la medida implementada.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta autoridad de competencia viene ejerciendo una función especialmente activa en el análisis y seguimiento del sector agroalimentario. En la misma línea que otras autoridades de competencia y que la Comisión Europea, se viene reivindicando la necesaria aplicación de la normativa de competencia al sector agroalimentario por los positivos efectos económicos que trae aparejada tanto para los productores como para los consumidores finales.

La actuación de OP y AOP, más allá de mejorar la posición negociadora de productores primarios, constituye un instrumento para el aumento de su escala que puede permitir la optimización de costes y, en general, la consecución de eficiencias derivadas del aprovechamiento de economías de escala. No obstante,

³¹ Art. 169 y ss. del Reglamento 1308/2013, en relación con el sector de aceite de oliva, carne de vacuno y determinados cultivos herbáceos.

la actuación de OP y AOP también suscita riesgos y efectos negativos, fundamentalmente derivados de la menor tensión competitiva.

Por ello resulta necesario, además del estricto cumplimiento de condiciones que exige la regulación (Reglamento OCM única), que la actuación de OP y AOP no se fundamente solo en alcanzar mayores precios gracias al mayor poder de negociación sino en el establecimiento de incentivos para optimizar los costes de producción y en general conseguir ganancias de eficiencia y que deseablemente se trasladen al consumidor final. En caso contrario, la medida no favorecería la eficiencia, restringiría la competencia y sería perjudicial no solo para los consumidores sino para el propio sector de productores primarios.

Esta CNMC valora positivamente este tipo de iniciativas siempre que cuenten con suficiente amparo normativo y resulten respetuosas con la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente. Bajo este enfoque, esta CNMC desea **llamar la atención sobre los siguientes aspectos del PRD**:

- El sector cunícola no cuenta con un tratamiento jurídico diferenciado para la actuación de OP y AOP, como es el caso del lácteo, que toma como precedente. La referencia y el detalle a la normativa de la UE en que se ampararía la actuación de OP y AOP del sector (art. 209 del Reglamento OCM única) es insuficiente. Ambos aspectos pueden inducir y otorgar unas expectativas infundadas a los productores del sector cunícola y una eventual vulneración de la normativa de competencia. Además, puede generar un efecto llamada para los diversos subsectores agrarios que reclamen regulaciones particularizadas en su sector y modulaciones adicionales.
- Ni el PRD ni la MAIN fundamentan adecuadamente la necesidad de la regulación ni del tratamiento jurídico particularizado para las OP y AOP del sector cunícola.
- No existe condicionamiento alguno a mejoras en la eficiencia –siquiera de incentivos- en el reconocimiento de OP y en qué medida tales ganancias van a beneficiar a los consumidores.
- El PRD no fundamenta la elección de los requisitos de la concentración de la oferta y comercialización en común de más del 75% de los productos de los miembros de la OP o AOP ni, especialmente, de los umbrales mínimos de número de miembros y de producción. Si estos umbrales resultan muy exigentes, puede generarse una excesiva presión hacia los productores para su integración en muy pocas organizaciones, con los consiguientes riesgos de disminución de tensión competitiva.

- Ausencia de umbrales máximos de productores y sobre todo de la producción comercializable. Se trata de un aspecto fundamental para limitar los posibles efectos anticompetitivos

En consecuencia, esta CNMC **recomienda**:

- Expresar con claridad el amparo normativo y la amplitud limitada de actuación de OP y AOP que recoge el [Reglamento OCM única](#) (segundo párrafo del art. 209.1).
- Enfatizar que cualquier utilización de la modulación a la normativa de competencia amparada en el art. 209 Reglamento OCM única que puedan realizar las OP y AOP en su actuación debe ser objeto de autoevaluación por el operador e interpretada restrictivamente, al ir en contra del principio constitucional de libertad de empresa.
- Mayor fundamentación de la necesidad del PRD que ofrezca datos oportunos de la adecuación a dicho principio y que realice una valoración completa de su problemática.
- Condicionar el reconocimiento de una OP y AOP a ganancias de eficiencia en la producción (optimización de costes conjuntos, integración de actividades conjuntas, aumento y aprovechamiento efectivo de la escala de producción etc.) que además sean previsiblemente trasladables a los consumidores.
- Fundamentación de los umbrales mínimos elegidos y la introducción de umbrales máximos tanto de productores como de la producción comercializable.

