

## **POSICIÓN DE LA CNC SOBRE EL REAL DECRETO 714/2012, DE 24 DE ABRIL, RELATIVO A LA CONSERVACIÓN, MEJORA Y FOMENTO DE LAS RAZAS GANADERAS**

---

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su sesión de 31 de julio de 2012, ha aprobado la presente Posición, mediante la cual emite su opinión acerca del contenido del Real Decreto 714/2012, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre, por el que se establece el programa nacional de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas.

La CNC no recibió solicitud formal de informe de la norma en su fase de Proyecto de parte del órgano proponente de la iniciativa (el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en adelante MAGRAMA) en el momento oportuno, habiendo emitido observaciones informales, a través de la Dirección de Promoción de la Competencia, una vez tuvo conocimiento del contenido del Real Decreto en un momento muy avanzado de su tramitación. Tales observaciones, que no fueron atendidas, sirven de base a la presente Posición adoptada por el Consejo.

### **I. ANTECEDENTES**

Uno de los pilares en los que se sustentan las actuaciones de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas son los libros genealógicos. Los libros genealógicos, únicos para cada raza, se definen como el registro administrativo de titularidad pública en el que figuran inscritos los ejemplares, haciendo mención de sus ascendientes y de sus descendientes. Estos libros genealógicos, además de ser un simple registro de datos de los animales son la base en torno a la cual se articulan los programas de mejora de la raza ganadera.

Para llevar a cabo el ejercicio de supervisión y control de los libros genealógicos, que corresponde a las Administraciones Públicas, éstas delegan la gestión de los mismos en las asociaciones de criadores, estableciendo las condiciones y requisitos para su reconocimiento oficial, así como las obligaciones a que están sujetas.

En relación con estas actividades de supervisión y control, el Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre, por el que se establece el programa nacional de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas, establecía en su artículo 10 apartado 1 las condiciones para que, existiendo previamente una

asociación de criadores oficialmente reconocida y que por tanto desarrollase la gestión del libro genealógico de una raza, una segunda asociación pudiese solicitar tal reconocimiento oficial, debiendo cumplir en este caso determinados requisitos de representatividad: al menos el 25% de los ganaderos de la raza y al menos el 30% del censo de reproductoras inscritas en la sección principal del libro genealógico.

La Decisión 92/353/CE, de 11 de junio de 1992, establece los criterios para la autorización o el reconocimiento de las organizaciones y asociaciones que lleven o creen libros genealógicos para équidos registrados)<sup>1</sup>. En tal Decisión se detallan asimismo los casos específicos en los que la autoridad competente puede denegar la autorización aunque se hayan cumplido los requisitos.

Con base en la mencionada Decisión, recientemente (junio de 2011), la Comisión ha instado a España a modificar la legislación relativa a la autorización de asociaciones, a través del correspondiente procedimiento por infracción del Derecho Comunitario. Así, dentro de su Dictamen Motivado que inicia dicho procedimiento, la Comisión Europea considera que las condiciones de autorización de la legislación española resultan excesivas, al establecer que, en caso de que una asociación ya haya sido autorizada en relación con una raza determinada, solo se podrá conceder a otra asociación una autorización correspondiente a la misma raza si el 25 % de los ganaderos y el 30 % de las yeguas reproductoras de la raza pertenecen a esta asociación.

Como consecuencia de lo anterior, de acuerdo con la Comisión Europea, en la práctica las autoridades españolas estarían rechazando automáticamente autorizaciones sin estudiar, caso por caso, la situación específica de la raza en cuestión y sin, por tanto, evaluar si la autorización pondría realmente en peligro la conservación de la raza o el programa de selección de la asociación ya autorizada. El resultado de todo ello, en opinión de la Comisión Europea, es que el MAGRAMA, bajo la anterior regulación, podía denegar la autorización a asociaciones aunque cumplan los requisitos establecidos en el Derecho de la UE.

El Real Decreto 714/2012, de 20 de abril, viene a modificar el artículo 10 del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre, supuestamente eliminando el apartado 1 de tal artículo, y favoreciendo, en consecuencia, la posibilidad de que haya más de una asociación que de modo legítimo pueda gestionar un mismo libro genealógico. Así, mediante esta modificación se eliminan de este

---

<sup>1</sup> La normativa comunitaria que sirve de base a esta Decisión es la Directiva 90/427/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a las condiciones zootécnicas y genealógicas que regulan los intercambios intracomunitarios de équidos.

precepto los umbrales mínimos ciertos de efectivos de animales y número de ganaderos (requisito este último que la Comisión Europea había cuestionado con carácter absoluto, instando a que España lo elimine) afiliados a una segunda asociación como condición para conceder o denegar el reconocimiento de la misma, establecidos previamente en un 25% de ganaderos y un 30% del censo de animales.

La nueva redacción del art. 10 queda de la siguiente manera:

*“Artículo 10. Concurrencia de asociaciones.*

*1. En el caso de que ya exista una o varias asociaciones de criadores oficialmente reconocidas para la gestión del libro genealógico de una raza, cualquier otra asociación que solicite su reconocimiento oficial deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 8, las obligaciones contenidas en el artículo 11 y en cualquier caso, deberá respetar la reglamentación específica de dicho libro y el programa de mejora, aprobados oficialmente para esa raza.*

*2. No obstante el cumplimiento de los requisitos anteriores, la autoridad competente denegará el reconocimiento cuando éste pueda poner en peligro el programa de mejora de la raza, bien por falta de conexiones a la base de datos de la raza, bien por la insuficiencia en términos absolutos del censo mínimo necesario para garantizar su viabilidad o bien por otros motivos que comprometan el programa de mejora, siempre de acuerdo con la reglamentación oficialmente aprobada y la situación de cada raza”.*

## **II. VALORACIÓN**

**La eliminación de los requisitos de representatividad** que la anterior versión del artículo 10 del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre, exigía a las asociaciones interesadas en estar oficialmente reconocidas para la gestión del libro genealógico de una raza **supone una mejora desde el punto de vista de competencia que resulta, en el mejor de los casos, ciertamente modesta.**

En principio, podría pensarse que la eliminación de ese requisito de dimensionamiento permitirá a asociaciones que cumplan el resto de los requisitos (arts. 8 y 11), ser reconocidas como tales con independencia de su tamaño. Ello permitiría, en teoría, aumentar el número de asociaciones activas y por tanto dificultar los acuerdos entre operadores que, por su objeto y/o efectos, puedan resultar restrictivos de la competencia, como los acreditados por la Resolución de la CNC S/0198/09 ANCCE, contra la Asociación Nacional

de Criadores de Caballos de Pura Raza Española<sup>2</sup>, así como otras posibles conductas unilaterales lesivas de la competencia efectiva.

Sin embargo, **tal apreciación ha de matizarse** a la vista de:

Ø **La persistencia de criterios relativos a efectivos mínimos de animales y criadores.** La Decisión comunitaria de la que trae causa la modificación reglamentaria en cuestión instó a España a eliminar el censo de criadores, aunque sí permite tener en cuenta “la posesión de un efectivo de équidos suficiente”. Sin embargo, el art. 8.e) del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre sigue incluyendo la referencia a un censo mínimo no solo de animales sino también de criadores “*que permitan desarrollar el programa de mejora*”. Es decir, no solo se mantiene el requisito de contar con unos efectivos mínimos de animales, sino con unos efectivos mínimos de criadores, cuestión esta no amparada por la Decisión y cuya determinación, como se verá más abajo, puede resultar excesivamente discrecional, perjudicando con ello el acceso al mercado.

Ø **El mantenimiento del apartado 2 (antiguo apartado 3) del precepto reglamentario en cuestión.** Dicho apartado 2 alude a que, no obstante el cumplimiento de los requisitos anteriores, la autoridad competente denegará el reconocimiento cuando éste pueda poner en peligro el programa de mejora de la raza, bien por:

- Falta de conexiones a la base de datos de la raza.
- Insuficiencia en términos absolutos del censo mínimo necesario para garantizar su viabilidad.
- Otros motivos que comprometan el programa de mejora, siempre de acuerdo con la reglamentación oficialmente aprobada y la situación de cada raza.

En definitiva, más allá del necesario cumplimiento de los requisitos exigidos a estas asociaciones mediante los artículos 8 y 11 del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre, el mencionado apartado **2 permite a la autoridad administrativa denegar la autorización en supuestos que, al menos, permiten un cierto margen de discrecionalidad, en la valoración de en qué consista "poner en peligro" el programa de mejora de la raza.**

---

<sup>2</sup> Otros asuntos a este respecto que se han tratado por la CNC han sido el EXPTE. S/0099/08, REAL SOCIEDAD CANINA DE ESPAÑA; o el EXPTE. 2788/07 ASOCIACIÓN NACIONAL CRIADORES CABALLOS PURA RAZA ESPAÑOLA.

**La cuestión de la denegación de autorizaciones ha dado lugar a problemas acreditados en el pasado.** Así, con fecha 22 de junio de 2011 la Unión de Criadores de Caballos Españoles (UCCE) solicitó su reconocimiento oficial para la gestión del LG de la raza pura equina PRE, solicitud que fue denegada en abril de 2012 por la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios. Debe repararse en que esta Resolución, de fecha 26 de abril, es inmediatamente posterior a la aprobación del Real Decreto 714/2012, de 24 de abril, e incluye entre los criterios de denegación el no disponer de un censo mínimo de criadores, precisamente uno de los aspectos más frontalmente cuestionados por la Decisión comunitaria que da lugar a la modificación reglamentaria<sup>3</sup>. Esta decisión ha sido recurrida en alzada, y ha motivado asimismo que esta asociación reclamase ante la Comisión Europea solicitando la apertura de un expediente al MAGRAMA que conlleve la anulación de la citada Resolución, por entender que vulnera la normativa europea por la que se establecen los criterios para la autorización/reconocimiento de asociaciones que lleven o creen LG, así como la competencia en la prestación de servicios relacionados con el LGPRE<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Los motivos esgrimidos por el MAGRAMA para proceder a la denegación fueron:

1. Que no ha acreditado disponer de unos efectivos mínimos de animales y criadores que permitan desarrollar el programa de mejora (la UCCE representaría a 848 ganaderos frente a los 21.550 de la raza y sólo resultarían 15.812 animales frente a un total de 199.158 inscritos en el LG).
2. Que, dado este escaso censo, “se pondría en peligro el programa de mejora oficialmente aprobado para la raza PRE, dado el riesgo que para la raza conllevaría una posible fragmentación que repercutiría en una disminución de la variabilidad y el progreso genético, con posibilidades de aumentar la consanguinidad y alcanzar una menor fiabilidad y una disminución en la precisión de las valoraciones genéticas [...]
3. Que no resulta acreditado que la UCCE disponga de los medios informáticos y económicos precisos para la gestión del libro genealógico y el desarrollo del programa de mejora, por cuanto dichos medios no pertenecen a la asociación solicitante sino al actual Presidente de la misma, que los pone a disposición de la UCCE.

Puede consultarse nota de prensa de UCCE en:

[http://www.ucce.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=326%3Aencuesta-de-satisfaccion-ucce&catid=39%3Acategoria-general&Itemid=110&lang=es](http://www.ucce.es/index.php?option=com_content&view=article&id=326%3Aencuesta-de-satisfaccion-ucce&catid=39%3Acategoria-general&Itemid=110&lang=es)  
<http://www.ucce.es/attachments/article/326/Solicitud%20LG%20PRE%20UCCE%20-%20Resoluci3n%20de%2026-04-12%20MAGRAMA.pdf>

<sup>4</sup> En respuesta a esta reclamación la Comisión Europea ha abierto los expedientes CHAP(2012)01832 y CHAP(2012)01832, aún no resueltas. Vid a este respecto:

[http://www.ucce.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=391%3Acomunicado-ucce-respuesta-de-la-comision-europea&catid=39%3Acategoria-general&Itemid=110&lang=es](http://www.ucce.es/index.php?option=com_content&view=article&id=391%3Acomunicado-ucce-respuesta-de-la-comision-europea&catid=39%3Acategoria-general&Itemid=110&lang=es)  
y

Cada una de las tres habilitaciones del artículo 10 del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre permitiría, al menos en teoría, denegar de forma injustificada y desproporcionada el acceso a esta actividad por asociaciones interesadas. Así:

1. En relación con la **sujeción del reconocimiento oficial a la posibilidad de alta de conexiones a la base de datos de la raza**, si la conexión a esta base de datos depende, en mayor o menor medida, de la Asociación que haya venido desarrollando la tarea de gestión del libro genealógico de la raza (en definitiva, del operador dominante), **cualesquiera problemas de acceso** que pudiesen generarse **vendrían a reforzar la inexpugnabilidad de dicho operador dominante** en la gestión del libro genealógico. Estos problemas no tienen por qué venir únicamente como consecuencia de negativas directas al acceso sino que también podrían originarse como consecuencia de la exigencia por parte del gestor de la base de determinados requisitos de interoperabilidad entre sistemas informáticos que dificulten la interconexión o menoscaben el valor de los libros genealógicos gestionados por los nuevos entrantes.
2. Por lo que respecta a la **insuficiencia en términos absolutos del censo mínimo necesario para garantizar su viabilidad**, el mantener esta condición puede suponer la perpetuación de facto de umbrales de cuotas (no sólo de équidos sino también incluso de criadores), con la única diferencia de que en el caso actual el umbral es claramente incierto. Este requisito debe ponerse en conexión con el mencionado artículo 8.e) del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre: *“Poseer unos efectivos mínimos de animales y de criadores que permitan desarrollar el programa de mejora”*. La indeterminación con que tal apartado del artículo 8, junto con el apartado 2 del artículo 10, se refieren a este artículo, puede conducir incluso a elevar las barreras de entrada a la realización de la actividad.

La exigencia de este requisito de representatividad, que precisamente es lo que se pretende evitar con la mejora, puede suponer de hecho situaciones análogas o incluso más exigentes

que el anterior umbral relativo al 30% del censo de reproductoras inscritas en la sección principal del libro genealógico.

3. Finalmente, la remisión abierta a "**otros motivos que comprometan el programa de mejora**" constituye una habilitación residual para la denegación de autorizaciones que, sin perjuicio de su compatibilidad con la normativa comunitaria, resulta igualmente amplia. En consecuencia, la motivación, caso por caso, de las posibles denegaciones que pudiesen producirse debe ser particularmente rigurosa por parte de la Administración responsable, en este caso el MAGRAMA.

### III. RECOMENDACIONES

La perpetuación del contenido del actual apartado 2 (antiguo apartado 3) del artículo 10 del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre **puede seguir generando problemas de competencia en el acceso a la actividad de gestión de libros genealógicos de razas ganaderas**, disminuyendo seriamente la efectividad de la mejora operada por el Real Decreto 714/2012, de 24 de abril sobre la normativa de referencia<sup>5</sup>.

**Una regulación verdaderamente favorecedora de la competencia debería:**

- I. Garantizar que el **acceso a la base de datos de la raza** resulta accesible a todos los operadores que desarrollan o están interesados en desarrollar esta actividad **en términos transparentes, objetivos y no discriminatorios**.
- II. En ausencia de una justificación robusta de las razones para el mantenimiento del **requisito del censo mínimo necesario, tanto de équidos como, muy en particular, de criadores**, en relación con la correcta gestión del libro genealógico correspondiente, tal requisito **debería eliminarse**.
- III. Propiciar la adecuada **motivación de la eventual denegación de una solicitud** de reconocimiento oficial por parte de la Administración competente.

Con independencia de lo anterior, **la Administración competente**, en ejercicio de sus funciones autorizatorias del reconocimiento oficial para la llevanza de

---

<sup>5</sup> La Comisión Europea se ha venido interesando igualmente por el alcance de la regulación española relativa a la llevanza de libros genealógicos (procedimiento EU Pilot 2953/12/SNCO).



los libros genealógicos de las razas ganaderas, **debe evitar interpretaciones de la normativa aplicable a estas autorizaciones, vigente o futura, que conduzcan a negativas a la autorización injustificadas o desproporcionadas.** Dada la generalidad de alguno de los criterios (incluso de acuerdo con la normativa comunitaria), se hace aún más necesario que en cada resolución de denegación se concreten de manera suficiente los motivos de la misma.