

INFORME FUNCIÓN CONSULTIVA FC 1/2022.- CONSULTA SOBRE PROTOCOLO DE LA CADENA DE SUMINISTRO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO DE CARNE ADHERIDAS A LA INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA TERNERA GALLEGA

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente.

D. Daniel Neira Barral, vocal-secretario.

Dña. María Teresa Cancelo Márquez, vocal.

En Santiago de Compostela, a 5 de abril de 2022.

Vista la solicitud de Informe presentada el día 30 de marzo de 2022 por el Presidente del Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida (IGP) de la carne de vaca de Galicia en el que solicita la emisión de un informe sobre el contenido del “Protocolo de la cadena de suministro para la protección de las explotaciones de vacuno de carne adheridas a la indicación geográfica protegida ternera gallega” (en adelante “el Protocolo”) el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia (CGC) con la composición expresada y siendo ponente D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente, en su reunión celebrada el 5 de abril de 2022, acordó emitir el presente Informe al amparo de lo dispuesto en los artículos 7.1 y de lo dispuesto en el artículo 26.2 b), del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus Estatutos.

La Comisión Gallega de la Competencia es la encargada de la aplicación en la Comunidad Autónoma de Galicia de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, según los

criterios establecidos por la Ley 1/2002, de coordinación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia y, por tanto, le corresponde no solo labores de defensa de la competencia sino también de promoción de la competencia efectiva de los mercados de la Comunidad Autónoma de Galicia así como la de informar sobre cuestiones relativas a la defensa de la competencia a solicitud de asociaciones de empresarios o de productores.

El presente Informe resume la propia experiencia de la CGC, la de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la de otras Autoridades que forman parte del sistema español de defensa de la competencia y de la Comisión Europea.

I.- ANTECEDENTES

1.- El 30 de marzo de 2022 se recibió en esta Comisión Gallega de la Competencia solicitud de informe presentado por el Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida (IGP) de la carne de vaca de Galicia en el que solicita la emisión de un informe sobre el contenido del “Protocolo de la cadena de suministro para la protección de las explotaciones de vacuno de carne adheridas a la indicación geográfica protegida ternera gallega”

2.- La referida comunicación se acompañaba del texto del Protocolo y una relación de firmantes del mismo.

II.- SECTOR PRIMARIO Y COMPETENCIA

1º) Con carácter general se puede afirmar que el sector primario resulta desde siempre especialmente problemático desde el punto de vista de la competencia. El derecho de la competencia se aplica sin excepción en todos los eslabones de la cadena alimentaria, como señala no solo el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sino también la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. La aplicación de políticas de competencia resulta

imprescindible para promover los cambios estructurales y tecnológicos que necesita el sector, inmerso en un contexto de liberalización comercial y globalización. No obstante, la realidad diaria demuestra que los mercados agrícolas y ganaderos se caracterizan por la existencia de problemas estructurales de difícil solución que dificultan enormemente el funcionamiento normal de los mecanismos que rigen la libre competencia y, además, la aplicación del derecho de la competencia en este sector está condicionado por la necesidad de no poner en peligro los objetivos perseguidos por la Política Agraria Común recogidos en los art. 39, 42 y 43.2 del TFUE.

2º) Por esta razón, las autoridades de competencia debemos de prestar especial atención a estos mercados con la finalidad de garantizar la existencia de una competencia efectiva y evitar que se produzcan acuerdos y abusos de posiciones dominantes que puedan perjudicar a los consumidores, a los productores o a la industria. El art. 206 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013¹, diseña el marco específico de la aplicación de las normas de competencia a la agricultura que tiene como regla general la plena aplicación de las normas de prohibición de colusión y de abuso de posición de dominio del Tratado (artículos 101 y 102) sin más excepciones que las expresamente previstas en el Reglamento².

3º) Como hemos señalado en otros informes³, el agrario es un sector que se caracteriza por el pequeño tamaño de las explotaciones empresariales, su atomización y su limitado poder de negociación frente a los siguientes eslabones de la cadena alimentaria. De ahí que la CNMC haya recomendado favorecer un mayor tamaño de los productores, el fomento del cooperativismo por parte de los poderes públicos para contribuir a mejorar el funcionamiento de la cadena de valor, así como remover las barreras a la apertura y a la operación de establecimientos de distribución alimentaria minorista, que limitan el desarrollo de una mayor competencia efectiva en el ámbito minorista⁴

1 Reglamento (UE) n.º 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 y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007. Texto consolidado del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1308-20211207&from=EN>

2 COSTAS COMESAÑA, J., "La aplicación del Derecho de la competencia en los mercados agroalimentarios" en Derecho de la Competencia y gran distribución, Chachafeiro Garcia, F., García Pérez, R. y López Suarez M., (Coords.) Thomson Reuters, Pamplona 2016, p. 194.

3 Informe "La problemática de los precios en el sector lácteo gallego: una aproximación desde el punto de vista de la competencia", Consello Galego da Competencia, 2013.

4 Informe normativo de 2 de septiembre de 2020 IPN/CNMC/015/20: Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, 9 y 10.

4º) Pero también la Unión Europea (UE) ha venido reconociendo la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a mejorar la posición de los productores agrícolas en la cadena alimentaria, así como a mejorar su funcionamiento⁵ y, por ello, el reequilibrio de la cadena alimentaria se contempla como uno de los nueve objetivos claves sobre los que se articulará la nueva Política Agraria Común (PAC)⁶ que se desarrolla en torno a tres Reglamentos: Reglamento (UE) 2021/2115; Reglamento (UE) 2021/2116; y Reglamento (UE) 2021/2117. También debemos destacar que tanto la pandemia ocasionada por el COVID 19 como la actual situación derivada de la invasión de Ucrania evidencian la importancia de la capacidad de disponer de recursos próximos no dependientes de terceros, lo que en el caso de la alimentación o la energía exige disponer de un sector capaz de satisfacer la demanda interna en circunstancias como las presentes o cualquier otra equivalente que se pueda producir en el futuro. Por último, Autoridades de Competencia como la Oficina Federal de Cárteles alemana (Bundeskartellamt) ponen de relieve la existencia especiales reglas de aplicación del derecho de la competencia en este sector como consecuencia de las denominadas “iniciativas de sostenibilidad” que permitirían la celebración de ciertos acuerdos celebrados entre empresas competidoras al amparo del Reglamento (UE) nº 1308/2013 de Organización Común de Mercados⁷

5º) Sobre este sector se han pronunciado de manera reiterada tanto la CGC como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el resto de autoridades que forman parte del Sistema Español de Defensa de la Competencia⁸, así como los expertos e instituciones internacionales de reconocido prestigio como la Comisión Europea o el Bundeskartellamt alemán, señalando el fuerte desequilibrio de poder negociador que existe entre los que forman parte de la cadena alimentaria y, más concretamente, entre la industria y los productores. Como afirmó la CGC “(...) En una situación de desequilibrio de estas características, los más débiles suelen ser aquellos que están más fragmentados y atomizados - normalmente, el primero es el productor o recolector-

5 Así lo señala la CNMC en su Informe normativo IPN/CNMC/005/22 de 1 de marzo de 2022, p. 3.

6 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_es

7 Acuerdo de la industria láctea" (Branchenvereinbarung Milch) e iniciativa de bienestar animal "Initiative Tierwohl"

8 Informe “Reflexiones sobre competencia en la cadena alimentaria” Autoridad Catalana de la Competencia, diciembre de 2018; Estudio “Competencia y cadena de valor en la producción y distribución del sector lácteo en Andalucía” Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía 2013, entre otros.

y eso comporta, en muchas ocasiones, que sus márgenes comerciales sean extremadamente bajas y, mismo, puedan llegar a ser insuficientes para cubrir los costes de producción”⁹

6º) La Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, nace con la finalidad de “(...) mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no solo del sector, sino también de la ciudadanía”.

7º) En su Informe sobre el Anteproyecto de esa ley la Comisión Nacional de la Competencia¹⁰ (antecedente de la CNMC) señaló que “(...) el desequilibrio o la asimetría entre las partes contratantes no es una anomalía o un fallo del mercado sino una característica inherente a él. A este desequilibrio los operadores participantes en el mercado van dando respuesta desde un punto de vista dinámico, adaptando su organización productiva y mejorando su eficiencia. Ello contribuye a mejorar la competitividad y productividad de estos sectores, a fomentar la innovación, y a fortalecer en definitiva a los propios sectores en los que se generan estas tensiones. Por lo tanto, no resulta deseable constreñir este juego desde la intervención pública”¹¹, criterio reiterado en su Informe IPN/CNMC/015/20 sobre el Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria¹². Pero, como también señala la Oficina Federal de Carteles alemana (Bundeskartellamt)¹³, y la doctrina¹⁴ esta asimetría del poder negociador a medio

9 Informe “La problemática de los precios en el sector lácteo gallego: una aproximación desde el punto de vista de la competencia”, Consello Galego da Competencia, 2013.

10 Informe normativo IPN 84/12, Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, pagina5. Posteriormente se ha vuelto a pronunciar la CNMC en otros informes como el Informe artículo 25 Tramitación Proyecto de Ley de la cadena alimentaria; en el IPN/DP/0009//14 de 2 de julio de 2014, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y, también, en el Informe normativo de 2 de septiembre de 2020 IPN/CNMC/015/20: Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

11 Esta afirmación ha sido objeto de cuestionamiento por sectores de la doctrina, que estiman que parte de la premisa de la excesiva confianza en la benignidad de las fuerzas del mercado. Así RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J.A.; “La promoción de la competencia y la nueva regulación para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria” en Derecho de la Competencia y gran distribución, Chachafeiro García, F., García Pérez, R. y López Suarez M., (Coords.) Thomson Reuters, Pamplona 2016, p. 287.

12 Informe normativo de 2 de septiembre de 2020 IPN/CNMC/015/20: Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, p. 9.

13 Asunto B 2-58/09, EDEKA

14 COSTAS COMESAÑA, J., “La aplicación del Derecho.. “ op. cit. p. 201.

y largo plazo puede tener un impacto negativo en la situación competitiva en los mercados aguas arriba y sobre el bienestar del consumidor ya que se podría ocasionar una reducción de la oferta de productos y la pérdida de su calidad, así como un incremento de precios como consecuencia de la menor intensidad competitiva entre las marcas renombradas y la marca de distribuidor.

8º) El Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero¹⁵ modificó la Ley 12/2013, de 2 de agosto. Este Real Decreto-ley tenía por objetivo mejorar los mecanismos para desincentivar las prácticas comerciales desleales y así contemplaba la introducción de nuevas obligaciones sobre los contratos alimentarios y la prohibición de la destrucción del valor de la cadena, para lo que estableció la obligación de abono al operador inmediatamente anterior en la cadena de un precio al menos igual al coste de producción. Este Real Decreto-ley modificó, en lo que aquí interesa, el apartado 1 del artículo 9 y añadió un nuevo artículo 12 ter.

9º) La CNMC valoró negativamente estos cambios al señalar que “(...) la obligación de que los precios de los contratos alimentarios cubran los costes de producción – concepto que no se define con precisión en la norma – puede provocar una mayor complejidad en los contratos por la necesidad de concretar el cálculo de costes, y favorecer la utilización de índices comunes como referencia sobre los costes, lo cual puede provocar alineamientos de precios. Además, la norma no aclara a quién corresponde la responsabilidad (comprador/vendedor) de verificar que se cumple con el coste efectivo de producción en la transacción comercial realizada, lo que puede afectar a la seguridad jurídica de las transacciones.” E indicaba que la “prohibición de la destrucción de valor en la cadena” supone de facto una prohibición de venta a pérdida en toda la cadena alimentaria y para todos los operadores que intervienen en la misma¹⁶. Lo cierto es, a juicio de este Pleno, que en realidad el operador que vende a pérdida lo haría forzado por el adquirente (derivado un proceso en el que el proveedor carece de verdadera capacidad de negociación y los precios se fijan de forma unilateral) el cual, cuando proceda a la venta en la siguiente etapa de la cadena alimentaria, no venderá a pérdida, ya que añadirá su propio beneficio a su precio de venta, de tal manera que él si tendría beneficio derivado de adquisición abusivamente fijado. Es decir, el beneficio no se reduce sino que se obtiene de pagar por debajo de costes en los mercados aguas arriba.

¹⁵ Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación

¹⁶ Informe normativo de 2 de septiembre de 2020 IPN/CNMC/015/20: Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, p. 11 y 12.

10º) Con posterioridad la CNMC en su Informe IPN/CNMC/005/22¹⁷ señaló que la Propuesta de Real Decreto objeto de Informe – Propuesta de Real Decreto que tenía como objetivo declarado el logro de un mayor equilibrio en la cadena alimentaria – supone un desarrollo de la normativa de rango legal relativa a la cadena alimentaria, que sirve de marco regulatorio de referencia al texto normativo que era objeto del Informe.

11º) El texto actual de Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria dispone en sus artículos 9 y 12 lo siguiente:

“Artículo 9. 1.

c) Precio del contrato alimentario, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija y/o variable, en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, que en ningún caso puedan ser manipulables por el propio operador u otros operadores del sector o hacer referencia a precios participados.

El precio del contrato alimentario que tenga que percibir un productor primario o una agrupación de estos deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción, que incluirá todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar.

La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o productivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato”

¹⁷ Informe normativo de 1 de marzo de 2022 IPN/CNMC/005/22: PRD por el que se modifican varios Reales Decretos de aplicación al sector lácteo.



“Artículo 12 ter. Destrucción de valor en la cadena.

1. Con el fin de evitar la destrucción del valor en la cadena alimentaria, cada operador de la misma deberá pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste de producción de tal producto en que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador. La acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.
2. Para proteger la capacidad de comercialización de los productores primarios, los operadores que realicen la venta final de alimentos o productos alimenticios a consumidores no podrán aplicar ni ofertar un precio de venta al público inferior al precio real de adquisición del mismo.
3. El incumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior tendrá la consideración de venta desleal sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley 7/1996, de 15 de enero. No se reputarán como desleales las ventas con pérdidas al público de los alimentos o productos alimenticios perecederos que se encuentren en una fecha próxima a su inutilización siempre que se proporcione información clara de esta circunstancia a los consumidores.
4. En ningún caso las ofertas conjuntas o los obsequios a los compradores podrán utilizarse para evitar la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.
5. El operador que realice la venta final del producto al consumidor en ningún caso podrá repercutir a ninguno de los operadores anteriores su riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público.”

III.- CONTENIDO

12º) El Protocolo se estructura en siete considerandos en el que se exponen las razones que llevan a la firma del mismo y diez apartados en los que se fijan el contenido del mismo.

13º) En los considerandos se menciona al aumento de los costes de producción derivados del incremento de las materias primas para alimentación animal y el de los costes de la energía que se produjeron durante el año 2021 y el agravamiento de esa situación consecuencia de la invasión rusa de Ucrania. Explica el volumen y el peso económico del sector en Galicia y la existencia de una Indicación Geográfica Protegida de Ternera Gallega, y por último, señala que el Protocolo persigue como finalidad el asegurar el cumplimiento de la Ley de la cadena alimentaria.

14º) Los 2 primeros apartados las cadenas de distribución y las industrias cárnicas con presencia en el territorio de Galicia firmantes del protocolo asumen, como no podría ser de otro modo al tratarse de una norma legal, el cumplimiento del artículo 12 ter de la Ley de la cadena alimentaria.

15º) En el apartado 3 las organizaciones y asociaciones de ganaderos con presencia en el territorio de Galicia firmantes del protocolo asumen el compromiso de que sus asociados trabajen en la mejora de la eficiencia de sus explotaciones y en la calidad de sus productos. También realizan una serie de consideraciones de determinación de sus actuaciones para favorecer a los consumidores así como la protección del interés público evitando ineficiencias en el funcionamiento de la cadena alimentaria.

16º) En el apartado 4 señalan la actual situación derivada de la invasión rusa de Ucrania ha afectado al coste efectivo de producción, lo que debe de ser tenido en cuenta a la hora de aplicación del art. 9. 1c) de la Ley 12/2013, de 2 de agosto. En este apartado indica que solicitarán a la autoridad autonómica de ejecución prevista en la Ley 12/2013, de 2 de agosto que realice estudios e informes sobre los métodos de producción sostenible y la evolución del mercado que incluya os costes de producción por subsectores objetivos, transparentes, verificables y no manipulables e incluye la obligación de confidencialidad respecto de la información facilitada por los operadores. Señala que las partes firmantes tendrán en cuenta esos estudios e informes sin perjuicio de la autonomía y libertad de los operadores en la fijación de los precios en los contratos. Por ultimo existe el compromiso de los firmantes del respeto a las normas de competencia.

17º) El apartado 5 determina que los compromisos recogidos en los apartados 1, 2 y 4 se cumplen mediante la inclusión en el contrato de una cláusula que haga referencia al Protocolo. El apartado 6 admite la adhesión voluntaria al Protocolo de cualquier sector o empresa vinculada a la cadena alimentaria del vacuno, siempre que desarrolle su actividad en territorio gallego. El apartado 7

recoge un compromiso de colaboración con la Consellería de Medio Rural para la diferenciación por el mercado de la carne con IGP de ternera gallega. El apartado 8 señala la posibilidad de creación de distintivos o logos para identificar a las entidades voluntariamente adheridas al Protocolo.

18º) El apartado 9 señala que los firmantes solicitarán informe a esta CGC acordando que estarán a los que la CGC determine en el mismo y condicionando la eficacia del Protocolo a la emisión del mismo.

19º) El apartado 10 establece un plazo de duración temporal del Protocolo, el cual dejara de surtir efectos con fecha 31 de diciembre de 2022.

IV.- VALORACIÓN

20º) El Protocolo objeto de este Informe plantea una serie de líneas de actuación que, en general, pueden contribuir positivamente al cumplimiento de las previsiones de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, por lo que pueden ayudar a mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y la posición de los productores en la misma, facilitando el reequilibrio de la cadena alimentaria que, como hemos visto, se contempla como uno de los nueve objetivos claves sobre los que se articulará la nueva PAC.

21º) **Se aprecia en el texto un especial cuidado para evitar que las medidas e instrumentos propuestos en el Protocolo puedan traducirse en incumplimientos de la normativa de competencia.** Ello ha de ser valorado muy positivamente por este Pleno. En ese sentido debemos de referirnos a los siguientes términos que aparecen en su contenido:

1º.- “(...) las Partes firmantes se comprometen a que las acciones desarrolladas en cumplimiento de este protocolo no produzcan o favorezcan incumplimientos de la normativa de competencia”. Apartado 4.



2º.- “(...) se respetará en todo caso la garantía de confidencialidad respecto de la información facilitada por los operadores, evitando cualquier posibilidad de intercambio de información entre los distintos operadores de la cadena que pueda afectar a la competitividad del sector.” Apartado 4.

3º.- “Las Partes firmantes del presente protocolo solicitarán informe facultativo de la Comisión Gallega de la Competencia como paso previo al pleno despliegue de sus efectos, acordando las Partes estar a lo que dicha comisión determine.” Apartado 9. No obstante, lo mas correcto sería solicitar el Informe antes de la firma del Protocolo para que las partes firmantes pudieran recoger las sugerencias que esta Autoridad pudiera formular, dado el carácter no vinculante de estos informes.

22º) También hay que tener en cuenta que el texto (apartado 3 entre otros) está centrado en la mejora de la calidad de un producto ya incluido en una Indicación Geográfica Protegida, en la búsqueda de la innovación de ese producto y en sus formas de presentación, en la mejora de la eficiencia en la cadena alimentaria y todo ello con el objetivo de su aplicación en beneficio del consumidor y del interés público. Nada cabe objetar a esos objetivos debiendo entender que el interés en ese producto, desde el punto de vista del consumidor, no es solo la variable del precio sino también la de la calidad y el fomento de la misma que persigue este Protocolo, no implica el perjuicio de la otra variable. Por otro lado, alguna de las medidas que en el mismo se plantean, como el evitar ineficiencias en el funcionamiento de la cadena alimentaria y la mejora de la eficiencia de las explotaciones, también podría tener efectos en el precio al consumidor.

Como señalan los considerandos del Reglamento (UE) nº 1151/2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticio¹⁸ la calidad y diversidad de la producción agrícola de la Unión constituye uno de sus importantes puntos fuertes, lo que ofrece una ventaja competitiva para sus productores y contribuye de manera importante al patrimonio cultural y gastronómico vivo de la Unión, además de que los ciudadanos y consumidores de la Unión demandan cada vez más productos de calidad y productos tradicionales. El Protocolo tiene líneas de atención para la mejora en la calidad no solo del producto sino también de la cadena alimentaria, lo que se valora positivamente siempre que ello no implique el establecimiento de barreras de entrada no justificadas.

¹⁸ Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticio

El Protocolo tiene un ámbito de aplicación temporal ya que conforme a la cláusula 10 solo será efectivo hasta el 31 de diciembre de 2022. En el mismo se explican las razones extraordinarias que han justificado la firma del documento como han sido el incremento durante el año 2021 del precio de las materias primas usadas en la alimentación animal y del conjunto de suministros como el gas, la electricidad y otros combustibles, situación que señalan ha empeorado como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, razones extraordinarias que motivan la limitada vigencia temporal del Protocolo, a lo que este Pleno no tiene nada que objetar. **Por todo lo anterior la medida está justificada en su necesidad y proporcionalidad.**

23º) Estas graves perturbaciones que la invasión de Ucrania ha tenido en amplios sectores económicos ha sido puesto de relieve por la CNMC, la Comisión Europea y el resto de Autoridades de Competencia que forman la European Competition Network (ECN) en una Declaración¹⁹ emitida en recientes fechas en la que se afirma que:

“La ECN entiende que esta situación extraordinaria puede desencadenar la necesidad de que las empresas se enfrenten a graves perturbaciones provocadas por los efectos de la guerra o de las sanciones en el mercado interior. Entre estas, por ejemplo, se encuentra la cooperación para (i) garantizar la adquisición, el suministro y la distribución justa de productos e insumos escasos; o (ii) mitigar las graves consecuencias económicas surgidas, incluidas las derivadas del cumplimiento de las sanciones impuestas por la UE.

Teniendo en cuenta las circunstancias actuales, las medidas de cooperación para mitigar el efecto de perturbaciones graves probablemente no equivaldrían a una restricción de la competencia en virtud de los artículos 101 TFUE/53 EEE o generarían eficiencias que muy probablemente superarían cualquier restricción. En cualquier caso, en las circunstancias actuales, la ECN no intervendrá activamente respecto a medidas estrictamente necesarias y temporales específicamente dirigidas a evitar las citadas perturbaciones graves provocadas por el impacto de la guerra y/o de las sanciones en el mercado interior”

24º) La misma idea ha manifestado la vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Margrethe Vestager, responsable de la política de competencia, al señalar el pasado 23 de marzo que las sanciones

¹⁹ Declaración conjunta de la Red Europea de Competencia (REC) sobre la aplicación del Derecho de la competencia en el contexto de la guerra en Ucrania.

adoptadas por la UE y sus socios internacionales motivadas por la invasión de Ucrania se están notando en la economía de la UE y que se lo seguirán haciendo en los próximos meses, por lo que, afirmó, es necesario mitigar el impacto económico de esta guerra y apoyar a las empresas y sectores gravemente afectados, y hacerlo de manera coordinada. Por ese motivo se han adoptado medidas extraordinarias como la aprobación de un Marco Temporal de Crisis que compensan a las empresas por los daños y perjuicios directamente sufridos debido a esas circunstancias excepcionales. Este marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinada a respaldar la economía en el contexto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que se basa en el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, reconoce que toda la economía de la UE está sufriendo una grave perturbación, como también se afirma en el texto del Protocolo.

25º) La finalidad fundamental de este Protocolo es la de la **aplicación en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y en el sector de la carne de vacuno incluida en la IGP Ternera gallega de una normativa legal, de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, en concreto de os artículos 9.1 apartado c) y el artículo 12 Ter, a lo que este Pleno nada tiene que objetar.**

26º) A pesar de la utilización de los términos “protección de las explotaciones” en la denominación del Protocolo, no se infiere del mismo la existencia de instrumentos de protección que impliquen restricciones a la competencia ni barreras de entrada ni fijación de precios ni instrumentos para la alineación de los precios, por lo que parecería más correcto la eliminación del término “protección” del enunciado del Protocolo. Se sugiere que en su lugar se haga referencia a que el Protocolo pretende respaldar el cumplimiento de la exigencia legal de garantizar el mantenimiento de la cadena de valor en circunstancias tan excepcionales como las actuales.

27º) **El Protocolo tiene por ámbito exclusivo de aplicación el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia** ya que está abierto a la firma de las organizaciones y asociaciones de ganaderos y a las industrias cárnicas y a las cadenas de distribución con presencia en el territorio de Galicia, de tal manera que el mercado geográfico será Galicia, ámbito de actuación de esta CGC.

28º) Especial interés tiene el apartado 4 del Protocolo, en el que señalan la necesaria aplicación del art. 9.1.c de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

De acuerdo con dicho apartado se establece que los firmantes solicitarán a la autoridad de ejecución autonómica gallega prevista en la ley 12/2013, de 2 de agosto, que realice estudios e informes sobre los métodos de producción sostenible y la evolución del mercado “incluyendo los costes de producción por subsectores objetivos, transparentes verificables y no manipulables”. Se indica que esos informes y estudios se hagan de forma independiente, sin intervención de ninguno de los agentes de la cadena alimentaria y respetando la garantía de confidencialidad respecto de la información facilitada por los operadores evitando cualquier posible intercambio de información.

Se establece que las partes tendrán en cuenta esos estudios e informes en la fijación de los precios en los contratos sin perjuicio de la autonomía y libertad de los operadores. Además, las partes se comprometen que en el desarrollo de este Protocolo no se produzcan incumplimientos de la normativa de derecho de la competencia.

Nada tiene que objetar este Pleno a esta regla en la medida en la medida en que se trata de aplicar la normativa prevista en la Ley 12/2013, pero debe de advertir de lo siguiente:

- a) Deberá prestarse una especial atención en que la aplicación de esta regla no implique una fijación de precios o la alineación de costes entre los productores que puede derivar en una uniformidad de precios. El Protocolo es especialmente sensible a que esto no sucede, pero se recomienda una especial vigilancia en evitarlo, por el riesgo que ello supone desde el punto de vista del derecho de la competencia. Por otra parte, no deberán utilizarse indicadores comunes para constatar cambios en los costes ya que ello pueda favorecer alineamientos de precios de los contratos, ya que toda uniformidad de costes pueda derivar en una uniformidad de precios que podría actuar como precio focal, lo que desincentivaría la competencia.
- b) En el cálculo de los costes se debe de evitar favorecer a las empresas menos eficientes.



- c) Aunque en el Protocolo se contempla la garantía de confidencialidad respecto de la información facilitada por los operadores evitando cualquier posible intercambio de información. Se deberá de evitar que el resultado de los costes de cada explotación sea conocido públicamente por el resto de los productores lo podría implicar la fijación de un coste mínimo por las empresas, favoreciendo a las más ineficientes.
- d) Se deberá evitar que una desagregación excesiva que facilite la identificación recíproca de comportamientos y variables comerciales
- e) Aunque en el Protocolo se contempla la garantía de confidencialidad respecto de la información facilitada por los operadores evitando cualquier posible intercambio de información, habrá que ser especialmente vigilantes en que los datos facilitados para la elaboración de los estudios e informes resulten inaccesibles a los distintos actores de la cadena alimentaria.

29º) Se valora positivamente que esté claramente establecido que la referencia a los estudios e informes elaborados por la autoridad de ejecución autonómica gallega es voluntaria para las partes, garantizándose el respeto al libre elección de las partes en la fijación de los precios de los contratos, en línea con lo recogido por el artículo 148.2 c) del Reglamento (UE) 2021/2117 de la Organización Común de Mercados²⁰ que precisa que el precio del contrato deberá “calcularse combinando varios factores establecidos en el contrato, que pueden incluir indicadores objetivos, índices y métodos de cálculo del precio final que sean fácilmente accesibles y comprensibles y reflejen los cambios en las condiciones del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición de la leche cruda entregada; dichos indicadores podrán basarse en los precios, la producción y los costes de mercado pertinentes; a tal efecto, los Estados miembros podrán establecer indicadores con arreglo a criterios objetivos basados en estudios sobre la producción y

²⁰ Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) nº 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) nº 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) nº 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) nº 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión. Texto consolidado del Reglamento (UE) nº 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1308-20211207&from=EN>

la cadena de suministro alimentario. **Las partes en los contratos tendrán libertad para hacer referencia a estos indicadores u otros que consideren pertinentes.**²¹

30º) Deberá garantizarse que en esos estudios e informes elaborados por la autoridad de ejecución autonómica gallega recojan la variación, al alza o a la baja, de los costes de producción, para evitar que los contratos se mantengan elevados aun cuando se hayan reducido los costes de producción, lo que restaría eficiencia a la cadena de valor y perjudicaría a los consumidores.

Deberán elaborarse esos informes y estudios de tal manera que se utilicen referencias externas para constatar aumentos en los costes de producción, pero en todo caso debe tenerse en cuenta en su elaboración que una variación en los precios de los insumos no tiene por qué afectar en la misma medida a los costes de todos los productores.

31º) **Se establece la incorporación voluntaria a este Protocolo (apartado 6 y 8) por parte de cualquier asociación sectorial o empresa ligada a la cadena alimentaria del vacuno de carne que desarrolle su actividad en territorio gallego.** Se valora positivamente el carácter voluntario de la adhesión y la no fijación de barreras de entrada a la incorporación a este Protocolo, teniendo en cuenta, además, que el cumplimiento del mismo puede llevar la utilización de un distintivo o un logo específico por parte de esas entidades adheridas que podrá servir para identificar a esas empresas por parte de los consumidores.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

32º) El Protocolo plantea una serie de líneas de actuación que, en general, pueden contribuir positivamente al cumplimiento de las previsiones de la Ley 12/2013, de 2 de agosto y que pueden ayudar a mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y la posición de los productores agrícolas en la misma facilitando, por ello, alguno de los objetivos claves sobre los que se articulará la nueva PAC.

²¹ Negrilla que no aparece en el original.

33º) Se aprecia en el texto un especial cuidado para evitar que las medidas e instrumentos propuestas en el Protocolo puedan traducirse en incumplimientos de la normativa de competencia, lo que ha de ser valorado muy positivamente por este Pleno.

34º) El Protocolo tiene su aplicación exclusivamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia ámbito de actuación de esta CGC.

35º) La finalidad fundamental del Protocolo es la de la aplicación en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y en el sector de la carne de vacuno incluida en la IGP Ternera gallega de una normativa legal, de la Ley 12/2013, de 2 de agosto en concreto de os artículos 9.1 apartado c) y el artículo 12 Ter, a lo que este Pleno nada tiene que objetar.

36º) El carácter temporal de las medidas a aplicar con el Protocolo tiene su origen en razones de carácter extraordinario como son el incremento durante el año 2021 del precio de las materias primas usadas en la alimentación animal y del conjunto de suministros como el gas, la electricidad y otros combustibles, así como las consecuencias de las medidas económicas derivadas de la invasión rusa de Ucrania. Esta última ha tenido un impacto tan grave en la economía de las empresas de le UE que la Comisión Europea ha adoptado medidas extraordinarias como la aprobación de un nuevo Marco temporal. En el Protocolo parece justificada la necesidad, proporcionalidad y temporalidad de las medidas.

37º) El apartado 4 del Protocolo se establece que los firmantes solicitarán a la autoridad de ejecución autonómica gallega prevista en la ley 12/2013, de 2 de agosto, que realice estudios e informes sobre los métodos de producción sostenible y la evolución del mercado “incluyendo los costes de producción por subsectores objetivos, transparentes verificables y no manipulables” y se contempla que las partes tendrán en cuenta esos estudios e informes en la fijación de los precios en los contratos sin perjuicio de la autonomía y libertad de los operadores. Nada tiene que objetar este Pleno a esta regla en la medida en que se trata de aplicar la normativa prevista en la Ley 12/2013, sin perjuicio de las recomendaciones incluidas en este Informe.

38º) Se valora positivamente que se establezca que la referencia a esos estudios e informes elaborados por la autoridad de ejecución autonómica gallega sea voluntaria para las partes,

garantizándose el respeto a la libre elección de las partes en la fijación de los precios de los contratos.

39º) Se valora positivamente el carácter voluntario de la adhesión y la no fijación de barreras de entrada a la incorporación a este Protocolo, teniendo en cuenta, además, que el cumplimiento del mismo puede llevar la utilización de un distintivo o un logo específico por parte de esas entidades adheridas que podrá servir para identificar a esas empresas por parte de los consumidores.

40º) Se recomienda la eliminación del término “protección” del enunciado del Protocolo ya que del mismo no se infiere la existencia de instrumentos de protección que impliquen restricciones a la competencia ni barreras de entrada ni fijación de precios ni instrumentos para la alineación de los precios, por lo que parecería más correcto eliminar ese equívoco.

41º) Se recomienda una especial vigilancia para evitar que en los resultados de los estudios e informes se pueda derivar la fijación de precios o la alineación de costes entre los productores que puede derivar en una uniformidad de precios y deberá evitarse que se utilicen indicadores comunes para constatar cambios en los costes; se deberá de evitar que el resultado de los costes de cada explotación sea conocido públicamente por el resto de los productores evitando desagregaciones excesivas.

42º) Se recomienda la colaboración con la CGC, como Autoridad a la que le corresponde la aplicación Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, para evitar distorsiones en la aplicación del Protocolo que afecten a la aplicación del derecho de la competencia. Se recuerda además que esta CGC tiene entre sus competencias la de realizar las funciones de arbitraje entre operadores económicos de acuerdo con la Ley de Defensa de la Competencia (art. 26.2 apartado L del Decreto 118/2016. de 4 de agosto)