



INFORME FUNCIÓN CONSULTIVA FC 1/2022.- CONSULTA SOBRE PROTOCOLO DA CADEA DE SUMINISTRO PARA A PROTECCIÓN DAS EXPLOTACIÓNS DE VACÚN DE CARNE ADHERIDAS Á INDICACIÓN XEOGRÁFICA PROTEXIDA TERNERA GALEGA

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente.

D. Daniel Neira Barral, vogal-secretario.

Dña. María Teresa Cancelo Márquez, vogal.

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

Vista a solicitude de Informe presentada en data 30 de marzo de 2022 polo Presidente do Consello Regulador da Indicación Xeográfica Protexida (IXP) da carne de vaca de Galicia na que solicita a emisión dun informe sobre o contido do “Protocolo da cadea de suministro para a protección das explotacións de vacún de carne adheridas á indicación xeográfica protexida ternera galega” (en adiante “o Protocolo”) o Pleno da Comisión Galega da Competencia (CGC) coa composición expresada y sendo poñente D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente, na súa reunión celebrada o 5 de abril de 2022, acordou emitir o presente Informe ao amparo do disposto nos artigos 7.1 e no disposto no artigo 26.2 b), do Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus Estatutos.



A Comisión Galega da Competencia é a encargada da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, de 3 de xullo, de defensa da competencia, segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia e, por tanto, correspóndelle non só labores de defensa da competencia senón tamén de promoción da competencia efectiva dos mercados da Comunidade Autónoma de Galicia así como a de informar sobre cuestións relativas á defensa da competencia a solicitude de asociacións de empresarios ou de produtores.

O presente Informe resume a propia experiencia da CGC, a da Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC), a de outras Autoridades que forman parte do sistema español de defensa da competencia e a da Comisión Europea.

I.- ANTECEDENTES

1.- O 30 de marzo de 2022 recibíuse nesta Comisión Galega da Competencia solicitude de informe presentado polo Consello Regulador da Indicación Xeográfica Protexida (IGP) da carne de vaca de Galicia na que solicitan a emisión dun informe sobre o contido do “Protocolo da cadea de suministro para a protección das explotacións de vacún de carne adheridas á indicación xeográfica protexida ternera galega”

2.- A referida comunicación acompañábase do texto do Protocolo e dunha relación de firmantes do mesmo.

II.- SECTOR PRIMARIO E COMPETENCIA



1º) Con carácter xeral pódese afirmar que o sector primario resulta desde sempre especialmente problemático desde o punto de vista da competencia. O dereito da competencia aplícase sen excepción en todos os eslabóns da cadea alimentaria, como sinala non so o Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE) senón tamén a Lei 15/2007, de 3 de xullo, de Defensa da Competencia. A aplicación de políticas de competencia resulta imprescindible para promover os cambios estruturais y tecnolóxicos que precisa o sector, inmerso nun contexto de liberalización comercial e globalización. Non obstante, a realidade diaria demostra que os mercados agrícolas gandeiros caracterízanse pola existencia de problemas estruturais de difícil solución que dificultan enormemente o funcionamento normal dos mecanismos que rixen a libre competencia e, ademais, a aplicación do dereito da competencia neste sector está condicionado pola necesidade de non poñer en perigo os obxetivos perseguidos pola Política Agraria Común recollidos nos art. 39, 42 y 43.2 do TFUE.

2º) Por esta razón, as autoridades de competencia debemos de prestar especial atención a estos mercados coa finalidade de garantir a existencia dunha competencia efectiva e evitar que se produzan acordos e abusos de posicións dominantes que poidan perxudiar aos consumidores, aos produtores ou á industria. O art. 206 do Regulamento (UE) n.º 1308/2013¹, diseña o marco específico da aplicación das normas de competencia á agricultura que ten como regra xeral a plena aplicación das normas de prohibición de colusión e de abuso de posición do dominio do Tratado (artigos 101 y 102) sen máis excepcións cas expresamente previstas no Regulamento².

1Regulamento (UE) n ° 1308/2013 do Parlamento Europeo e do Consello, do 17 de decembro de 2013, polo que se crea a organización común de mercados dos produtos agrarios e polo que se derrogan os Regulamentos (CEE) n ° 922/72, (CEE) n ° 234/79, (CE) n ° 1037/2001 e (CE) n ° 1234/2007. Texto consolidado do Regulamento (UE) n ° 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 García, F., García Pérez, R. y López Suarez M., (Coords.) Thomson Reuters, Pamplona 2016, p. 194.



3º) Como xa sinalamos noutros informes³, o agrario é un sector que se caracteriza polo pequeno tamaño das explotacións empresariais, a súa atomización e o seu limitado poder de negociación fronte a os seguintes eslabóns da cadea alimentaria. De ahí que a CNMC recomendara favorecer un maior tamaño dos produtores, o fomento do cooperativismo por parte dos poderes públicos para contribuír a mellorar o funcionamento da cadea de valor, así como remover as barreiras á apertura e a operación de establecementos de distribución alimentaria minorista, que limitan o desenvolvemento dunha maior competencia efectiva no ámbito minorista.⁴

4º) Pero tamén a Unión Europea (UE) veu recoñecendo a necesidade de adoptar medidas que contribúan a mellorar a posición dos produtores agrícolas na cadea alimentaria, así como a mellorar o seu funcionamento⁵ e, por iso, o reequilibrio da cadea alimentaria contéplase como un dos nove obxectivos claves sobre os que se articulará a nova Política Agraria Común (PAC)⁶ que se desenvolve ao redor de tres Regulamentos: Regulamento (UE) 2021/2115; Regulamento (UE) 2021/2116; e Regulamento (UE) 2021/2117. Tamén debemos destacar que tanto a pandemia ocasionada polo COVID 19 como a actual situación derivada da invasión de Ucraína evidencian a importancia da capacidade de dispoñer de recursos próximos non dependentes de terceiros, o que no caso da alimentación ou a enerxía esixe dispoñer dun sector capaz de satisfacer a demanda interna en circunstancias como as presentes ou calquera outra equivalente que se poida producir no futuro. Por último, Autoridades de Competencia como a Oficina Federal de Cárteles alemá (Bundeskartellamt) poñen de relevo a existencia especiais regras de aplicación do dereito da competencia neste sector como consecuencia das denominadas “iniciativas de sustentabilidade” que permitirían a

3 Informe “A problemática dos prezos no sector lácteo galego: unha aproximación desde o punto de vista da competencia”, Consello Galego da Competencia, 2013

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

5 Así o sinala a CNMC no seu 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



celebración de certos acordos concluídos entre empresas competidoras ao amparo do Regulamento (UE) nº 1308/2013 de Organización Común de Mercado⁷

5º) Sobre este sector pronunciáronse de maneira reiterada tanto a CGC como a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) e o resto de autoridades que forman parte do Sistema Español de Defensa da Competencia⁸, así como os expertos e institucións internacionais de recoñecido prestixio como a Comisión Europea ou o Bundeskartellamt alemán, sinalando o forte desequilibrio de poder negociador que existe entre os que forman parte da cadea alimentaria e, máis concretamente, entre a industria e os produtores. Como afirmou a CGC “(...) Nunha situación de desequilibrio destas características, os máis débiles adoitan ser aqueles que están máis fragmentados e atomizados - normalmente, o primeiro é o produtor ou recolector- e iso comporta, en moitas ocasións, que as súas marxes comerciais sexan extremadamente baixas e, mesmo, poidan chegar a ser insuficientes para cubrir os custos de produción”⁹

6º) A Lei 12/2013, do 2 de agosto, de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria, nace coa finalidade de “(...) mellorar o funcionamento e a vertebración da cadea alimentaria de maneira que aumente a eficacia e competitividade do sector agroalimentario español e redúzase o desequilibrio nas relacións comerciais entre os diferentes operadores da cadea de valor, no marco dunha competencia xusta que redunde en beneficio non só do sector, senón tamén da cidadanía”.

7º) No seu Informe sobre o Anteproxecto desa lei a Comisión Nacional da Competencia¹⁰ (antecedente da CNMC) sinalou que “(...) o desequilibrio ou a

⁷ “Acordo da industria láctea” (Branchenvereinbarung Milch) e iniciativa de bienestar animal “Initiative Tierwohl”

⁸ Informe “Reflexions sobre competencia a la cadena agroalimentaria” Autoridad Catalana de la Competencia, decembro 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 outros.

⁹ Informe “A problemática dos prezos no sector lácteo galego: unha aproximación desde o punto de vista da 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 volveuse a pronunciar a CNMC noutros informes como o

asimetría entre as partes contratantes non é unha anomalía ou un fallo do mercado senón unha característica inherente a el. A este desequilibrio os operadores participantes no mercado van dando resposta desde un punto de vista dinámico, adaptando a súa organización produtiva e mellorando a súa eficiencia. Iso contribúe a mellorar a competitividade e produtividade destes sectores, a fomentar a innovación, e a fortalecer en definitiva aos propios sectores nos que se xeran estas tensións. Por tanto, non resulta desexable constrinxir este xogo desde a intervención pública¹¹, criterio reiterado no seu Informe IPN/CNMC/015/20 sobre o Anteproxecto de Lei de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria¹². Pero, como tamén sinala a Oficina Federal de Carteis alemá (Bundeskartellamt)¹³, e a doutrina¹⁴ esta asimetría do poder negociador a medio e longo prazo pode ter un impacto negativo na situación competitiva nos mercados augas arriba e sobre o benestar do consumidor xa que se podería ocasionar unha redución da oferta de produtos e a perda da súa calidade, así como un incremento de prezos como consecuencia da menor intensidade competitiva entre as marcas renombradas e a marca de distribuidor.

8º) A Real Decreto-lei 5/2020, do 25 de febreiro¹⁵ modificou a Lei 12/2013, do 2 de agosto. Esta Real Decreto-lei tiña por obxectivo mellorar os mecanismos para desincentivar as prácticas comerciais desleais e así contemplaba a introdución de novas obrigacións sobre os contratos alimentarios e a prohibición da destrución do valor da cadea, para o que estableceu a obriga de abono ao

Informe artículo 25 Tramitación Proyecto de Ley de la cadena alimentaria; no 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, tamén, no 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 foi obxecto de cuestionamiento por sectores da doutrina, que estiman que parte da premisa da excesiva confianza na benignidade das forzas do 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.

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



operador inmediatamente anterior na cadea dun prezo polo menos igual ao custo de produción. Esta Real Decreto-lei modificou, no que aquí interesa, o apartado 1 do artigo 9 e engadiu un novo artigo 12 ter.

9º) A CNMC valorou negativamente estes cambios ao sinalar que “(...) a obrigaón de que os prezos dos contratos alimentarios cubran os custos de produción – concepto que non se define con precisión na norma – pode provocar unha maior complexidade nos contratos pola necesidade de concretar o cálculo de custos, e favorecer a utilización de índices comúns como referencia sobre os custos, o cal pode provocar aliñamentos de prezos. Ademais, a norma non aclara a quen corresponde a responsabilidade (comprador/vendedor) de verificar que se cumpre co custo efectivo de produción na transacción comercial realizada, o que pode afectar á seguridade xurídica das transaccións.” E indicaba que a “prohibición da destrución de valor na cadea” supón de facto unha prohibición de venda a perda en toda a cadea alimentaria e para todos os operadores que interveñen na mesma¹⁶. O certo é, a xuízo deste Pleno, que en realidade o operador que vende a perda faríao forzado polo adquirente (derivado un proceso no que o provedor carece de verdadeira capacidade de negociación e os prezos fíxanse de forma unilateral) o cal, cando cumpra á venda na seguinte etapa da cadea alimentaria, non venderá a perda, xa que engadirá o seu propio beneficio ao seu prezo de venda, de tal maneira que el se tería beneficio derivado de adquisición abusivamente fixado. É dicir, o beneficio non se reduce senón que se obtén de pagar por baixo de custos nos mercados augas arriba.

10º) Con posterioridade a CNMC no seu Informe IPN/ CNMC/005/22¹⁷ sinalou que a Proposta de Real Decreto obxecto de Informe – Proposta de Real Decreto que tiña como obxectivo declarado o logro dun maior equilibrio na cadea alimentaria – supón un desenvolvemento da normativa de rango legal relativa á cadea

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

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



alimentaria, que serve de marco regulatorio de referencia ao texto normativo que era obxecto do Informe.

11º) O texto actual de Lei 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria dispón nos seus artigos 9 y 12 o seguinte:

“Artigo 9. 1.

c) Prezo do contrato alimentario, con expresa indicación de todos os pagos, incluídos os descontos aplicables, que se determinará en contía fixa e/ou variable, en función unicamente de factores obxectivos, verificables, non manipulables e expresamente establecidos no contrato, que en ningún caso poidan ser manipulables polo propio operador ou outros operadores do sector ou facer referencia a prezos participados.

O prezo do contrato alimentario que teña que percibir un produtor primario ou unha agrupación destes deberá ser, en todo caso, superior ao total de custos asumidos polo produtor ou custo efectivo de produción, que incluírá todos os custos asumidos para desenvolver a súa actividade, entre outros, o custo de sementes e plantas de viveiro, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles e enerxía, maquinaria, reparacións, custos de rega, alimentos para os animais, gastos veterinarios, amortizacións, intereses dos préstamos e produtos financeiros, traballos contratados e man de obra asalariada ou achegada polo propio produtor ou por membros da súa unidade familiar.

A determinación do custo efectivo haberá de realizarse tomando como referencia o conxunto da produción comercializada para a totalidade ou parte do ciclo económico ou produtivo, que se imputará na forma en que o proveedor considere que mellor se axusta á calidade e características dos produtos obxecto de cada contrato”



“Artigo 12 ter. Destrución de valor na cadea.

1. Co fin de evitar a destrución do valor na cadea alimentaria, cada operador da mesma deberá pagar ao operador inmediatamente anterior un prezo igual ou superior ao custo de produción de tal produto en que efectivamente incorra ou asuma devandito operador. A acreditación realizarase conforme aos medios de proba admitidos en Dereito.

2. Para protexer a capacidade de comercialización dos produtores primarios, os operadores que realicen a venda final de alimentos ou produtos alimenticios a consumidores non poderán aplicar nin ofertar un prezo de venda ao público inferior ao prezo real de adquisición do mesmo.

3. O incumprimento do disposto no apartado anterior terá a consideración de venda desleal sen prexuízo do establecido no artigo 14.1 da Lei 7/1996, do 15 de xaneiro. Non se reputarán como desleais as vendas con perdas ao público dos alimentos ou produtos alimenticios perecedoiros que se atopen nunha data próxima á súa inutilización sempre que se proporcione información clara desta circunstancia aos consumidores.

4. En ningún caso as ofertas conxuntas ou os obsequios aos compradores poderán utilizarse para evitar a aplicación do disposto no presente artigo.

5. O operador que realice a venda final do produto ao consumidor en ningún caso poderá repercutir a ningún dos operadores anteriores o seu risco empresarial derivado da súa política comercial en materia de prezos ofertados ao público.”

III.- CONTIDO



12º) O Protocolo estrutúrase en sete consideracións no que se expoñen as razóns que levan á firma do mesmo e dez apartados nos que se fixan o contido do mesmo.

13º) Nas consideracións menciónase ao aumento dos custos de produción derivados do incremento das materias primas para alimentación animal e o dos custos da enerxía que se produciron durante o ano 2021 e o agravamento desa situación consecuencia da invasión rusa de Ucraína. Explica o volume e o peso económico do sector en Galicia e a existencia dunha Indicación Xeográfica Protexida de Tenreira Galega, e por último, sinala que o Protocolo persegue como finalidade o asegurar o cumprimento da Lei da cadea alimentaria.

14º) Os 2 primeiros apartados as cadeas de distribución e as industrias cárnicas con presenza no territorio de Galicia asinantes do protocolo asumen, como non podería ser doutro xeito ao tratarse dunha norma legal, o cumprimento do artigo 12 ter da Lei da cadea alimentaria.

15º) No apartado 3 as organizacións e asociacións de gandeiros con presenza no territorio de Galicia asinantes do protocolo asumen o compromiso de que os seus asociados traballen na mellora da eficiencia das súas explotacións e na calidade dos seus produtos. Tamén realizan unha serie de consideracións de determinación das súas actuacións para favorecer aos consumidores así como a protección do interese público evitando ineficiencias no funcionamento da cadea alimentaria.

16º) No apartado 4 sinalan a actual situación derivada da invasión rusa de Ucraína afectou ao custo efectivo de produción, o que debe de ser tido en conta á hora de aplicación do art. 9. 1 c) da Lei 12/2013, do 2 de agosto. Neste apartado indica que solicitarán á autoridade autonómica de execución prevista na Lei 12/2013, do 2 de agosto que realice estudos e informes sobre os métodos de produción sostible e a evolución do mercado que inclúa vos custos de produción por subsectores obxectivos, transparentes, verificables e non manipulables e inclúe a obrigação de confidencialidade respecto da información facilitada polos operadores. Sinala que as partes asinantes terán en conta eses estudos e



informes sen prexuízo da autonomía e liberdade dos operadores na fixación dos prezos nos contratos. Por último existe o compromiso dos asinantes do respecto ás normas de competencia.

17º) O apartado 5 determina que os compromisos recolleitos nos apartados 1, 2 e 4 cúmprense mediante a inclusión no contrato dunha cláusula que faga referencia ao Protocolo. O apartado 6 admite a adhesión voluntaria ao Protocolo de calquera sector ou empresa vinculada á cadea alimentaria do vacún, sempre que desenvolva a súa actividade en territorio galego. O apartado 7 recolle un compromiso de colaboración coa Consellería do Medio Rural para a diferenciación polo mercado da carne con IGP de tenreira galega. O apartado 8 sinala a posibilidade de creación de distintivos ou logos para identificar ás entidades voluntariamente adheridas ao Protocolo.

18º) O apartado 9 sinala que os asinantes solicitarán informe a esta CGC acordando que estarán aos que a CGC determine no mesmo e condicionando a eficacia do Protocolo á emisión do mesmo.

19º) O apartado 10 establece un prazo de duración temporal do Protocolo, o cal deixase de fornecer efectos con data 31 de decembro de 2022.

IV.- VALORACIÓN

20º) O Protocolo obxecto deste Informe expón unha serie de liñas de actuación que, en xeral, poden contribuír positivamente ao cumprimento das previsións da Lei 12/2013, do 2 de agosto, de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria, polo que poden axudar a mellorar o funcionamento da cadea alimentaria e a posición dos produtores na mesma, facilitando o reequilibrio da cadea alimentaria que, como vimos, contéplase como un dos nove obxectivos claves sobre os que se articulará a nova PAC.



21º) **Apréciase no texto un especial coidado para evitar que as medidas e instrumentos propostas no Protocolo poidan traducirse en incumprimentos da normativa de competencia.** Iso ha de ser valorado moi positivamente por este Pleno. Nese sentido debemos de referirnos aos seguintes termos que aparecen no seu contido:

1º.- “(...) as Partes asinantes comprométense a que as accións desenvolvidas en cumprimento deste protocolo non produzan ou favorezan incumprimentos da normativa de competencia”. Apartado 4.

2º.- “(...) respectarase en todo caso a garantía de confidencialidade respecto da información facilitada polos operadores, evitando calquera posibilidade de intercambio de información entre os distintos operadores da cadea que poida afectar á competitividade do sector.” Apartado 4.

3º.- “As Partes asinantes do presente protocolo solicitarán informe facultativo da Comisión Galega da Competencia como paso previo ao pleno despregamento dos seus efectos, acordando as Partes estar ao que dita comisión determine.” Apartado 9. Con todo, o mais correcto sería solicitar o Informe antes da firma do Protocolo para que as partes asinantes puidesen recoller as suxerencias que esta Autoridade puidese formular, dado o carácter non vinculante destes informes.

22º) Tamén hai que ter en conta que o texto (apartado 3 entre outros) está centrado na mellora da calidade dun produto xa incluído nunha Indicación Xeográfica Protexida, na procura da innovación dese produto e nas súas formas de presentación, na mellora da eficiencia na cadea alimentaria e todo iso co obxectivo da súa aplicación en beneficio do consumidor e do interese público. Nada cabe obxectar a eses obxectivos debendo entender que o interese nese produto, desde o punto de vista do consumidor, non é só a variable do prezo senón tamén a da calidade e o fomento da mesma que persegue este Protocolo, non implica o prexuízo da outra variable. Doutra banda, algunha das medidas que no



mesmo expone, como o evitar ineficiencias no funcionamento da cadea alimentaria e a mellora da eficiencia das explotacións, tamén podería ter efectos no prezo ao consumidor.

Como sinalan os considerandos do Regulamento (UE) nº 1151/2012 sobre os réximes de calidade dos produtos agrícolas e alimenticio¹⁸ a calidade e diversidade da produción agrícola da Unión constitúe un dos seus importantes puntos fortes, o que ofrece unha vantaxe competitiva para os seus produtores e contribúe de maneira importante ao patrimonio cultural e gastronómico vivo da Unión, ademais de que os cidadáns e consumidores da Unión demandan cada vez máis produtos de calidade e produtos tradicionais. O Protocolo ten liñas de atención para a mellora na calidade non só do produto senón tamén da cadea alimentaria, o que se valora positivamente sempre que iso non implique o establecemento de barras de entrada non xustificadas.

O Protocolo ten un ámbito de aplicación temporal xa que conforme á cláusula 10 só será efectivo ata o 31 de decembro de 2022. No mesmo explícanse as razóns extraordinarias que xustificaron a firma do documento como foron o incremento durante o ano 2021 do prezo das materias primas usadas na alimentación animal e do conxunto de subministracións como o gas, a electricidade e outros combustibles, situación que sinalan empeorou como consecuencia da invasión rusa de Ucraína, razóns extraordinarias que motivan a limitada vixencia temporal do Protocolo, ao que este Pleno non ten nada que obxectar. **Por todo o anterior a medida está xustificada na súa necesidade e proporcionalidade.**

23º) Estas graves perturbacións que a invasión de Ucraína tivo en amplos sectores económicos foi posto de relevo pola CNMC, a Comisión Europea e o resto de Autoridades de Competencia que forman a European Competition Network (ECN) nunha Declaración¹⁹ emitida en recentes datas na que se afirma que:

¹⁸ Regulamento (UE) nº 1151/2012 do Parlamento Europeo e do Consello de 21 de novembro de 2012 sobre os réximes de calidade dos produtos agrícolas e alimenticio

¹⁹ Declaración conxunta de la Red Europea de Competencia (REC) sobre a aplicación do Dereito da competencia no contexto da guerra en Ucraína.



“A ECN entende que esta situación extraordinaria pode desencadear a necesidade de que as empresas se enfronten a graves perturbacións provocadas polos efectos da guerra ou das sancións no mercado interior. Entre estas, por exemplo, atópase a cooperación para (i) garantir a adquisición, a subministración e a distribución xusta de produtos e insumos escasos; ou (ii) mitigar as graves consecuencias económicas xurdidas, incluídas as derivadas do cumprimento das sancións impostas pola UE.

Tendo en conta as circunstancias actuais, as medidas de cooperación para mitigar o efecto de perturbacións graves probablemente non equivalerían a unha restrición da competencia en virtude dos artigos 101 TFUE/53 EEE ou xerarían eficiencias que moi probablemente superarían calquera restrición. En calquera caso, nas circunstancias actuais, a ECN non intervirá activamente respecto a medidas estritamente necesarias e temporais especificamente dirixidas a evitar as citadas perturbacións graves provocadas polo impacto da guerra e/ou das sancións no mercado interior”

24º) A mesma idea manifestou a vicepresidenta executiva da Comisión Margrethe Vestager, responsable da política de competencia, ao sinalar o pasado 23 de marzo que as sancións adoptadas pola UE e os seus socios internacionais motivadas pola invasión de Ucraína están a notarse na economía da UE e que llo seguirán facendo nos próximos meses, polo que, afirmou, é necesario mitigar o impacto económico desta guerra e apoiar ás empresas e sectores gravemente afectados, e facelo de maneira coordinada. Por ese motivo adoptáronse medidas extraordinarias como a aprobación dun Marco Temporal de Crise que compensan ás empresas polos danos e prexuízos directamente sufridos debido a esas circunstancias excepcionais. Este marco temporal relativo ás medidas de axuda estatal destinada a apoiar a economía no contexto da invasión de Ucraína por parte de Rusia, que se basea no artigo 107, apartado 3, letra b), do Tratado de



Funcionamento da Unión Europea, recoñece que toda a economía da UE está a sufrir unha grave perturbación, como tamén se afirma no texto do Protocolo.

25º) A finalidade fundamental deste Protocolo é a da **aplicación no ámbito do territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e no sector da carne de vacún incluída na IGP Tenreira galega dunha normativa legal, da Lei 12/2013, do 2 de agosto, de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria, en concreto de vos artigos 9.1 apartado c) e o artigo 12 Ter, ao que este Pleno nada ten que obxectar.**

26º) A pesar da utilización dos termos “protección das explotacións” na denominación do Protocolo, non se infere do mesmo a existencia de instrumentos de protección que impliquen restricións á competencia nin barreiras de entrada nin fixación de prezos nin instrumentos para a aliñación dos prezos, polo que parecería máis correcto a eliminación do termo “protección” do enunciado do Protocolo. Suxírese que no seu lugar fágase referencia a que o Protocolo pretende apoiar o cumprimento da esixencia legal de garantir o mantemento da cadea de valor en circunstancias tan excepcionais como as actuais.

27º) **O Protocolo ten por ámbito exclusivo de aplicación o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia** xa que está aberto á firma das organizacións e asociacións de gandeiros e ás industrias cárnicas e ás cadeas de distribución con presenza no territorio de Galicia, de tal maneira que o mercado xeográfico será Galicia, ámbito de actuación desta CGC.

28º) Especial interese ten o apartado 4 do Protocolo, no que sinalan a necesaria aplicación do art. 9.1. c da Lei 12/2013, do 2 de agosto, de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria.

De acordo con devandito apartado establécese que os asinantes solicitarán á autoridade de execución autonómica galega prevista na lei 12/2013, do 2 de agosto, que realice estudos e informes sobre os métodos de produción sostible e



a evolución do mercado “incluíndo os custos de produción por subsectores obxectivos, transparentes, verificables e non manipulables”. Indícase que eses informes e estudos fáganse de forma independente, sen intervención de ningún dos axentes da cadea alimentaria e respectando a garantía de confidencialidade respecto da información facilitada polos operadores evitando calquera posible intercambio de información.

Establécese que as partes terán en conta eses estudos e informes na fixación dos prezos nos contratos sen prexuízo da autonomía e liberdade dos operadores. Ademais, as partes comprométese que no desenvolvemento deste Protocolo non se produzan incumprimentos da normativa de dereito da competencia.

Nada ten que obxectar este Pleno a esta regra na medida na medida en que se trata de aplicar a normativa prevista na Lei 12/2013, pero debe de advertir do seguinte:

a) Deberá prestarse unha especial atención en que a aplicación desta regra non implique unha fixación de prezos ou a aliñación de custos entre os produtores que pode derivar nunha uniformidade de prezos. O Protocolo é especialmente sensible a que isto non sucede, pero recoméndase unha especial vixilancia en evitalo, polo risco que iso supón desde o punto de vista do dereito da competencia. Por outra banda, non deberán utilizarse indicadores comúns para constatar cambios nos custos xa que iso poida favorecer aliñamentos de prezos dos contratos, xa que toda uniformidade de custos poida derivar nunha uniformidade de prezos que podería actuar como prezo focal, o que desincentivaría a competencia.

b) No cálculo dos custos débese de evitar favorecer ás empresas menos eficientes.

c) Aínda que no Protocolo contéplase a garantía de confidencialidade respecto da información facilitada polos operadores evitando calquera



posible intercambio de información. Deberase de evitar que o resultado dos custos de cada explotación sexa coñecido publicamente polo resto dos produtores poderíao implicar a fixación dun custo mínimo polas empresas, favorecendo ás máis ineficientes.

- d) Deberase evitar que unha desagregación excesiva que facilite a identificación recíproca de comportamentos e variables comerciais
- e) Aínda que no Protocolo contéplase a garantía de confidencialidade respecto da información facilitada polos operadores evitando calquera posible intercambio de información, haberá que ser especialmente vixiantes en que os datos facilitados para a elaboración dos estudos e informes resulten inaccesibles aos distintos actores da cadea alimentaria.

29º) Valórase positivamente que estea claramente establecido que a referencia aos estudos e informes elaborados pola autoridade de execución autonómica galega é voluntaria para as partes, garantíndose o respecto á libre elección das partes na fixación dos prezos dos contratos, en liña co recolleito polo artigo 148.2 c) do Regulamento (UE) 2021/2117 da Organización Común de Mercados²⁰ que precisa que o prezo do contrato deberá “calcularse combinando varios factores establecidos no contrato, que poden incluír indicadores obxectivos, índices e métodos de cálculo do prezo final que sexan facilmente accesibles e comprensibles e reflectan os cambios nas condicións do mercado, o volume entregado e a calidade ou composición do leite cru entregado; devanditos indicadores poderán basearse nos prezos, a produción e os custos de mercado pertinentes; para ese efecto, os Estados membros poderán establecer indicadores

²⁰ Regulamento (UE) 2021/2117 do Parlamento Europeo e do Consello de 2 de decembro de 2021 que modifica vos Regulamentos (UE) nº 1308/2013, polo que se crea a organización común de mercados dos produtos agrarios, (UE) nº 1151/2012, sobre os réximes de calidade dos produtos agrícolas e alimenticios, (UE) nº 251/2014, sobre a definición, descrición, presentación, etiquetaxe e protección das indicacións xeográficas dos produtos vitivinícolas aromatizados, e (UE) nº 228/2013, polo que se establecen medidas específicas no sector agrícola en favor das rexións ultraperiféricas da Unión. Texto consolidado do Regulamento (UE) nº 1308/2013, polo que se crea a organización común de mercados dos produtos agrarios en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1308-20211207&from=EN>



conforme criterios obxectivos baseados en estudos sobre a produción e a cadea de subministración alimentaria. **As partes nos contratos terán liberdade para facer referencia a estes indicadores ou outros que consideren pertinentes.”**²¹

30º) Deberá garantirse que neses estudos e informes elaborados pola autoridade de execución autonómica galega recollan a variación, á alza ou á baixa, dos custos de produción, para evitar que os contratos se manteñan elevados aínda cando se reduciron os custos de produción, o que restaría eficiencia á cadea de valor e prexudicaría aos consumidores.

Deberán elaborarse eses informes e estudos de tal maneira que se utilicen referencias externas para constatar aumentos nos custos de produción, pero en todo caso debe terse en conta na súa elaboración que unha variación nos prezos dos insumos non ten por que afectar na mesma medida aos custos de todos os produtores.

31º) **Establécese a incorporación voluntaria a este Protocolo (apartado 6 e 8) por parte de calquera asociación sectorial ou empresa ligada á cadea alimentaria do vacún de carne que desenvolva a súa actividade en territorio galego.** Valórase positivamente o carácter voluntario da adhesión e a non fixación de barreiras de entrada á incorporación a este Protocolo, tendo en conta, ademais, que o cumprimento do mesmo pode levar a utilización dun distintivo ou un logo específico por parte desas entidades adheridas que poderá servir para identificar a esas empresas por parte dos consumidores.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

32º) O Protocolo expón unha serie de liñas de actuación que, en xeral, poden contribuír positivamente ao cumprimento das previsións da Lei 12/2013, do 2 de

²¹ Letra grosa non existente no texto orixinal da Directiva



agosto e que poden axudar a mellorar o funcionamento da cadea alimentaria e a posición dos produtores agrícolas na mesma facilitando, por iso, algún das obxectivos claves sobre os que se articulará a nova PAC.

33º) Apréciase no texto un especial coidado para evitar que as medidas e instrumentos propostas no Protocolo poidan traducirse en incumprimentos da normativa de competencia, o que ha de ser valorado moi positivamente por este Pleno.

34º) O Protocolo ten a súa aplicación exclusivamente no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia ámbito de actuación desta CGC.

35º) A finalidade fundamental do Protocolo é a da aplicación no ámbito do territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e no sector da carne de vacún incluída na IGP Tenreira galega dunha normativa legal, da Lei 12/2013, do 2 de agosto en concreto de vos artigos 9.1 apartado c) e o artigo 12 Ter, ao que este Pleno nada ten que obxectar.

36º) O carácter temporal das medidas para aplicar co Protocolo ten a súa orixe en razóns de carácter extraordinario como son o incremento durante o ano 2021 do prezo das materias primas usadas na alimentación animal e do conxunto de subministracións como o gas, a electricidade e outros combustibles, así como as consecuencias das medidas económicas derivadas da invasión rusa de Ucraína. Esta última tivo un impacto tan grave na economía das empresas de lle UE que a Comisión Europea ha adoptado medidas extraordinarias como a aprobación dun novo Marco temporal. No Protocolo parece xustificada a necesidade, proporcionalidade e temporalidade das medidas.

37º) O apartado 4 do Protocolo establécese que os asinantes solicitarán á autoridade de execución autonómica galega prevista na lei 12/2013, do 2 de agosto, que realice estudos e informes sobre os métodos de produción sostible e a evolución do mercado “incluíndo os custos de produción por subsectores



obxectivos, transparentes verificables e non manipulables” e contéplase que as partes terán en conta eses estudos e informes na fixación dos prezos nos contratos sen prexuízo da autonomía e liberdade dos operadores. Nada ten que obxectar este Pleno a esta regra na medida en que se trata de aplicar a normativa prevista na Lei 12/2013, sen prexuízo das recomendacións incluídas neste Informe.

38º) Valórase positivamente que se estableza que a referencia a eses estudos e informes elaborados pola autoridade de execución autonómica galega sexa voluntaria para as partes, garantíndose o respecto á libre elección das partes na fixación dos prezos dos contratos.

39º) Valórase positivamente o carácter voluntario da adhesión e a non fixación de barreiras de entrada á incorporación a este Protocolo, @teniendo en cuenta, ademais, que o cumprimento do mesmo pode levar a utilización dun distintivo ou un logo específico por parte desas entidades adheridas que poderá servir para identificar a esas empresas por parte dos consumidores.

40º) Recoméndase a eliminación do termo “protección” do enunciado do Protocolo xa que do mesmo non se infere a existencia de instrumentos de protección que impliquen restricións á competencia nin barreiras de entrada nin fixación de prezos nin instrumentos para a aliñación dos prezos, polo que parecería máis correcto eliminar ese equívoco.

41º) Recoméndase unha especial vixilancia para evitar que nos resultados dos estudos e informes pódase derivar a fixación de prezos ou a aliñación de custos entre os produtores que pode derivar nunha uniformidade de prezos e deberá evitarse que se utilicen indicadores comúns para constatar cambios nos custos; deberase de evitar que o resultado dos custos de cada explotación sexa coñecido publicamente polo resto dos produtores evitando desagregacións excesivas.

42º) Recoméndase a colaboración coa CGC, como Autoridade á que lle corresponde a aplicación Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, para evitar distorsións na aplicación do Protocolo que afecten á aplicación do dereito da competencia. Lémbrese ademais que esta CGC ten entre as súas competencias a de realizar as funcións de arbitraje entre operadores económicos de acordo coa Lei de Defensa da Competencia (art. 26.2 apartado L do Decreto 118/2016. do 4 de agosto)