

INFORME IPN 1/2023 SOBRE O ANTEPROXECTO DE LEI DA CALIDADE ALIMENTARIA DE GALICIA

En Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, secretario/vogal

Dna. María Teresa Cancelo Márquez, vogal

Santiago de Compostela, 31 de xullo do 2023

Vista a solicitude de informe sobre o Anteproxecto de lei da Calidade Alimentaria en Galicia remitido pola Secretaria Xeral Técnica da Consellería de Medio Rural, o Pleno da Comisión Galega da Competencia, na súa reunión do 23 de xullo de 2023, coa composición expresada e sendo relator D. Ignacio López-Chaves y Castro, o seu presidente, acordou emitir o presente Informe, ao amparo do disposto no art. 26.2 f) dos Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia (Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da

Competencia e se aproban os seus estatutos).

O referido artigo dispón que se asigna á Comisión Galega da Competencia (CGC) a función de: "f) Informar de modo preceptivo non vinculante sobre os anteproxectos de lei e proxectos doutras disposicións autonómicas de carácter xeral que poidan ter algún efecto sobre a competencia efectiva nos mercados."

Asemade, no citado artigo 26, parágrafo 2º, na súa letra n), asígnase tamén ao organismo, como nova función: a de "Emitir informe sobre a posible vulneración da normativa de unidade de mercado naqueles casos que se consideren de interese para o mantemento ou a defensa da libre competencia na Comunidade Autónoma de Galicia."

Polo exposto, o Pleno considera de interese que o presente informe, que se emite á solicitude da Consellería de Medio Rural, valore tamén a norma sometida a súa consideración desde a perspectiva da unidade de mercado.

I. ANTECEDENTES

Con data 28 de xuño de 2023 tivo entrada na Comisión Galega da Competencia a solicitude de informe do Secretario Xeral Técnico da Consellería de Medio Rural sobre o Anteproxecto de lei da Calidade Alimentaria en Galicia (en adiante Anteproxecto ou ALCAG). O Anteproxecto viña acompañado dunha Memoria Xustificativa do mesmo.

O Anteproxecto de Lei sometido á consideración deste organismo consta de 116 artigos distribuídos en un título preliminar e sete títulos, dúas disposicións adicionais, dúas disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e catro

disposicións derradeiras.

A distribución por títulos obedece ao seguinte contido:

- Título Preliminar Disposicións xerais
- Título I Competencias, organización administrativa e institucional
- Título II Aseguranza da calidade alimentaria e da sostibilidade da cadea alimentaria
- Título III Figuras de promoción e de protección da calidade alimentaria
- Título IV Xestión e control das figuras de protección da calidade diferenciada
- Título V Medidas de fomento
- Título VI Control oficial
- Título VII Inspección e réxime sancionador

II. INTRODUCCIÓN: OBXECTO DO PRESENTE INFORME

O obxecto do presente informe é a análise do Anteproxecto da de lei da Calidade Alimentaria en Galicia desde a perspectiva da libre competencia, asumindo non só a valoración dos seus potenciais problemas de competencia que se poidan detectar no seu contido senón tamén as posibilidades que a nova regulación poida ofrecer desde a perspectiva da eficiencia económica e a mellora regulatoria.

A Comunidade Autónoma de Galicia, de acordo co artigo 30. 1º nos seus puntos. 3 e 4 do seu Estatuto de Autonomía, ten competencia exclusiva en materia de agricultura e gandaría así como de denominacións de orixe, esta última en colaboración co Estado.

Nos últimos tempos, vense desenvolvendo distintas iniciativas, tanto a nivel autonómico, nacional como comunitario, relacionadas co futuro e a viabilidade do sector agroalimentario, tendo en conta nel non só o papel que poda desempeñar a favor do benestar económico e social da poboación vinculada o sector primario senón como instrumento de garantía para asegurar o abastecemento de alimentos á poboación, que nos últimos anos tivo unha maior relevancia.

Pero o sector agroalimentario, como este Pleno sinalou noutros informes¹, caracterízase polo pequeno tamaño das explotacións empresariais, a súa dispersión e o limitado poder de negociación fronte aos seguintes eslabóns da cadea alimentaria. De ahí que a Comisión Nacional de os Mercados y la Competencia recomendase 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 á operación de establecementos de distribución alimentaria retalista, que limitan o desenvolvemento dunha maior competencia efectiva no ámbito retalista².

A nivel comunitario, a preocupación polo funcionamento do sector agroalimentario plasmouse na Comunicación da Comisión Europea de outubro de 2009 "Mellorar o funcionamento da cadea alimentaria en Europa"³. Na devandita Comunicación analizábase a evolución dos prezos dos produtos agrícolas ao longo da devandita cadea e expúñase varias prioridades para o funcionamento do sector: promover unhas relacións de mercado sostibles entre as partes que operan nos seus distintos eslabóns, incrementar a transparencia a fin de impulsar a

1 Informe "A problemática dos prezos no sector lácteo galego: unha aproximación desde o punto de vista da competencia", Consello Galego da Competencia, 2013; Informe Función Consultiva FC 1/2022.- Consulta sobre protocolo da cadea de subministro para a protección das explotacións de vacún de carne adheridas á indicación xeográfica protexida tenreira galega do 5 de abril de 2022

2 Informe normativo do 2 de setembro de 2020 IPN/CNMC/015/20: Anteproxecto de Lei de medidas para mellorar o funcionamento da cadea alimentaria, 9 y 10.

3 Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo, ao Consello, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións. "Mellorar o funcionamento da cadea alimentaria en Europa" COM(2009)591 fina

competencia e mellorar a resistencia das devanditas relacións fronte á inestabilidade dos prezos, e mellorar a integración e a competitividade da cadea alimentaria europea en todos os Estados membros.

Por iso 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 funcionamento⁴ e, por esa razón, o reequilibrio da cadea alimentaria contéplase como un dos nove obxectivos claves sobre os que se articulará a nova Política Agraria Común (PAC)⁵ que desenvólvese ao redor de tres Regulamentos: Regulamento (UE) 2021/2115; Regulamento (UE) 2021/2116; e Regulamento (UE) 2021/2117.

Pero tamén obsérvase nos mercados unha cada vez maior demanda de produtos alimentarios de calidade e sostibles para o que é necesario que os consumidores teñan instrumentos para lograr identificalos e diferencialos daqueles outros que non cumpran eses niveis de calidade e sostibilidade, para poder así adoptar decisións de compra. Desta maneira evitárase a posibilidade de existencia de fraudes alimentarios que prexudican non so aos consumidores senón tamén a aqueles operadores que investiron en melloras de produción e tecnolóxicas para ofrecer produtos de maior calidade, que no caso de desprotección verían defraudadas, o que significaría desmotivar a súa aposta pola innovación nas súas explotacións e empresas, que danaría a súa posición no mercado e implicaría un prexuízo evidente á competencia efectiva dese mercado.

4 Así o sinala a CNMC no seu Informe normativo IPN/CNMC/005/22 do 1 de marzo de 2022, p. 3.

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

III.- FINALIDADE DA NORMA

A finalidade do ALCAG é incrementar, respecto da lexislación vixente, os produtos alimentarios de calidade diferenciada na Comunidade Autónoma de Galicia, "(...) mellorando, integrando e desenvolvendo a súa regulación e reforzando a posta en valor dos produtos de calidade a través do apoio ás denominacións de orixe protexidas, ás indicacións xeográficas protexidas e a outras figuras de protección, para que os produtos galegos alcancen unha nova dimensión no mercado, máis competitiva e atractiva para a cidadanía. Preténdese así favorecer tamén o desenvolvemento local, a creación de emprego e a diversidade produtiva e achegar ás persoas consumidoras todas as garantías de que o produto que se ofrece pasou rigorosos controis de calidade e estivo sometido a un especial coidado no proceso de produción e comercialización."⁶

O actual marco normativo galego nesta materia está contido na Lei 2/2005, do 18 de febreiro, de promoción e defensa da calidade alimentaria galega. Pero desde a súa aprobación os cambios normativos tanto a nivel nacional (Lei 6/2015, do 12 de maio, de denominacións de orixe e indicacións xeográficas protexidas de ámbito territorial supraautonómico e Lei 28/2015, do 30 de xullo, para a defensa da calidade alimentaria) como europeo (Regulamento (UE) nº 1169/2011 do Parlamento Europeo e do Consello, do 25 de outubro de 2011, sobre a información facilitada ao consumidor e Regulamento (UE) 2017/625 do Parlamento Europeo e do Consello, do 15 de marzo de 2017) exigen unha nova regulación da calidade alimentaria en Galicia.

Pero o ALCAG non so persegue esta actualización lexislativa senón que se marca como obxectivo impulsar en Galicia a calidade diferenciada dos produtos alimentarios así como o establecer as bases para o control oficial do cumprimento dos requisitos que iso impón e a persecución do fraude alimentario.

6 Exposición de Motivos do Anteproxecto da Lei da Calidade Alimentaria en Galicia

Hai que destacar a valoración positiva que desde o punto de vista da competencia ten a regulación do sistema de autocontrol que debe realizar a persoa operadora, a posibilidade de comercialización de produtos artesáns alimentarios producidos e elaborados noutras comunidades Autónomas de España ou doutros Estados membros da Unión Europea ou dos países da Asociación Europea de Libre Comercio cando o sexan de acordo cunha normativa oficial específica de artesanía alimentaria, o fomento dos signos distintivos de orixe e calidade, a adhesión voluntaria ao sistema de certificación, entre outros.

Na determinación das súas prioridades o ALCAG concreta algunha delas, como a actualización da normativa dos consellos reguladores; a mellora do sistema de control oficial; a distinción entre a calidade estándar e a diferenciada, definindo ambas; o especificar as competencias e organización administrativa coa creación de órganos de consulta e participación; o establecer un certificado de sostibilidade ao que incorpora as vertentes social e económica que se engaden á ambiental; o regular as entidades de control e certificación e a necesidade de que formulen unha declaración responsable cando exerzan actividades relacionadas coa verificación do cumprimento de esquemas de certificación pública.

III. CONSIDERACIÓNS PRELIMINARES DE CARÁCTER XERAL

1.- Competencia e sector primario

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 só o Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE) senón

tamén a Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia. Tamén, como sinalou este Pleno, o sector da pesca está sometido ao dereito da competencia e a aplicación das normas de competencia neste sector non responde exclusivamente a razóns de imperativo legal senón, e fundamentalmente, aos efectos económicos positivos que a súa aplicación ten tanto para os produtores como para os consumidores finais⁷.

No mesmo sentido a Comisión Nacional da Competencia concluíu no *seu Informe sobre competencia y sector agroalimentario* de xuño de 2010⁸ que a normativa de competencia tanto comunitaria como nacional resulta plenamente aplicable ao sector agroalimentario. E sinala que, aínda que é certo que a nivel comunitario existen Regulamentos sectoriais que establecen algunhas exencións en canto a condutas que puidesen ser susceptibles de ser considerada restritivas da competencia, os supostos en que estas se poden aplicar son limitados e en ningún caso permiten determinadas condutas, como por exemplo os acordos de fixación de prezos. Na medida en que non existan exencións á súa aplicación en normas sectoriais comunitarias, as condutas de operadores deste sector que teñan interese comunitario analizaranse no marco dos artigos 101 e 102 TFUE. Tamén a Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia é plenamente aplicable ao sector agroalimentario, da mesma maneira que ao resto dos sectores económicos.

A aplicación de políticas de competencia resulta imprescindible para promover os cambios estruturais e tecnolóxicos que necesita o sector primario, inmerso nun contexto de liberalización comercial e globalización. Con todo, a realidade diaria demostra que estes mercados caracterízanse pola existencia de problemas estruturais de difícil solución que dificultan enormemente o funcionamento normal dos mecanismos que rexen a libre competencia e, ademais, a aplicación do

7 Informe Función Consultiva de data 3 de xuño de 2020 FC 2/2020.- Consulta sobre a adecuación da proposta de aplicación extensiva dunha norma da organización de produtores pesqueiros Acerga, OPP82, á normativa que regula a competencia

8 Pódese consultar en https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185937_7.pdf

dereito da competencia neste sector está condicionado pola necesidade de non poñer en perigo os obxectivos perseguidos pola Política Agraria Común recollidos nos art. 39, 42 e 43.2 do TFUE.

Por esta razón, as autoridades de competencia debemos de prestar especial atención a estes mercados coa finalidade de garantir a existencia dunha competencia efectiva e evitar que se produzan acordos e abusos de posicións dominantes que poidan prexudicar aos consumidores, aos produtores ou á industria. O art. 206 do Regulamento (UE) n.º 1308/2013⁹, 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 de dominio do Tratado (artigos 101 e 102) sen máis excepcións que as expresamente previstas no Regulamento. Como sinalou este Pleno no Informe FC 1/2022:

“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 de especiais regras de aplicación do dereito da competencia neste sector como consecuencia das denominadas “iniciativas de sustentabilidade” que permitirían a celebración de certos acordos celebrados entre empresas

9 Regulamento (UE) nº 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 derogan os Regulamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 e (CE) nº 1234/2007. Texto consolidado do Regulamento (UE) nº 1308/2013 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/É/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R130820211207&from=EN>

*competidoras ao amparo do Regulamento (UE) nº 1308/2013 de Organización Común de Mercado*¹⁰

2.- Mellora da calidade da regulación

As administracións públicas ao mesmo tempo que promoven a liberdade de competencia no sector servizos¹¹ imponen a obriga de que as súas iniciativas normativas se axusten a criterios de calidade (o que se coñece como *better regulation* ou *boa regulación*). Así o artigo 129 da nova LPACAP dispón:

“Artigo 129. Principios de boa regulación.

1. No exercicio da iniciativa lexislativa e a potestade regulamentaria, as Administracións Públicas actuarán de acordo cos principios de necesidade, eficacia, proporcionalidade, seguridade xurídica, transparencia, e eficiencia. Na exposición de motivos ou no preámbulo, segundo se trate, respectivamente, de anteprojectos de le ou de proxectos de regulamento, quedará suficientemente xustificada a súa adecuación a ditos principios.

2. En virtude dos principios de necesidade e eficacia, a iniciativa normativa debe estar xustificada por unha razón de interese xeral, basearse nunha identificación clara dos fins perseguidos e ser o instrumento máis adecuado para garantir a súa consecución.

3. En virtude do principio de proporcionalidade, a iniciativa que se propoña deberá conter a regulación imprescindible para atender a necesidade a cubrir coa norma, tras constatar que non existen outras medidas menos restritivas

10 Informe función consultiva do 5 de abril de 2022 FC 1/2022.- Consulta sobre protocolo dá cadea de subministro para a protección das explotacións de vacún de carne adheridas á indicación xeográfica protexida tenreira galega.

11 Primeiro a LRJAP (tras a modificación introducida pola Lei Ómnibus) e na actualidade, no artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas (LPACAP),



de dereitos, ou que impoñan menos obrigas aos destinatarios.

4. A fin de garantir o principio de seguridade xurídica, a iniciativa normativa exercerase de xeito coherente co resto do ordenamento Xurídico, nacional e da Unión Europea, para xerar un marco normativo estable, predicible, integrado, claro e de certeza, que facilite o seu coñecemento e comprensión e, en consecuencia, a actuación e toma de decisións das persoas e empresas.

Cando en materia de procedemento administrativo a iniciativa normativa estableza trámites adicionais ou distintos aos contemplados nesta Lei, estes deberán ser xustificados atendendo a singularidade da materia ou aos fins perseguidos pola proposta.

[...]

6. En aplicación do principio de eficiencia, a iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias ou accesorias e racionalizar, na súa aplicación, a xestión dos recursos públicos.

7. Cando a iniciativa normativa afecte aos gastos ou ingresos públicos presentes ou futuros, se deberán cuantificar e valorar a súas repercusións y efectos, e supeditarse ao cumprimento dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.”

Como ten manifestado este órgano de competencia, desde o punto de vista da competencia, o principio da regulación de calidade plásmase na esixencia de que as disposicións xerais valoren o impacto que van ter sobre a competencia no mercado. Para realizar a devandita avaliación, a Comisión Nacional da Competencia elaborou no seu día unha *Guía para a elaboración de memorias de competencia dos proxectos normativos*¹² que, seguindo as pautas marcadas polos organismos internacionais, dispón que a análise do impacto competitivo das normas debe basearse nun triplo exame:

12 Dispoñible en <https://www.cnmc.es/guias-y-recomendaciones>

- a) Análise dos fins perseguidos pola iniciativa normativa
- b) Proporcionalidade das medidas adoptadas para a súa consecución
- c) Ausencia de alternativas menos restritivas da competencia

Pola súa banda, no ámbito da Administración Xeral do Estado (AGE), o impacto normativo (incluída a perspectiva da libre competencia), está recollido no Real Decreto 931/2017, do 27 de outubro, polo que se regula a Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

No ámbito da nosa Comunidade Autónoma, aínda que non existe unha disposición que con carácter xeral regule a análise do impacto das normas desde a perspectiva da competencia, o mencionado no art. 26.2 f) do Decreto 118/2016, de 4 de agosto, indica a obrigaón de someter a exame non vinculante da Comisión Galega da Competencia as propostas de normas que afecten á competencia, de modo que este organismo convértese en garante da calidade da regulación, no que incumbe ao impacto da normativa sobre a competencia e a competitividade das empresas.

IV. VALORACIÓN ESPECIFICA DO ANTEPROXECTO DE LEI DA CALIDADE ALIMENTARIA DE GALICIA

Centrada deste xeito a natureza e obxecto específico do presente informe compre salientar que o exame da norma proposta sometida á consideración desta CGC pon de manifesto que unha boa parte do seu contido refírese a aspectos que non afectan ás condicións de competencia efectiva do mercados alimentario de Galicia.

Sen embargo existe determinados elementos susceptibles de ter incidencia no nivel de competencia efectivas actual ou futura neste mercado sobre os cales pronunciárase este Pleno.

Así, no que se refire o articulado deben de facerse as seguintes consideracións:

1º.- Art. 3 DEREITO DA COMPETENCIA E ALCAG

Como vimos, o dereito da competencia, tanto comunitaria como nacional, resulta plenamente aplicable ao sector alimentario e, por iso, á normativa sectorial que regule a calidade nese sector.

Por este motivo, a prohibición de pactos colusorios, do abuso de posición de dominio e de actos de competencia desleal que por falsear a competencia afectan o interese público son plenamente aplicables a todos os operadores deste sector. Neste sentido tanto os produtores agrarios e pesqueiros individualmente considerados como as asociacións de produtores e, sen prexuízo das condicións establecidas pola normativa comunitaria, as organizacións interprofesionais, están suxeitos ao cumprimento das normas de competencia no desenvolvemento da súa actividade económica¹³.

De ahí que se considere conveniente que no texto do ALCAG inclúase unha referencia expresa sobre a aplicación da normativa de defensa da competencia na actuación de todos os operadores económicos do sector alimentario. Isto resulta adecuado naqueles supostos, como o contemplado neste Anteproxecto, nos que se regulan relacións entre asociacións sectoriais e entre axentes, atribúense condición de corporación de dereito público a entidades como as denominadas de xestión ou se regulan as entidades de certificación e control.

O texto da ALCAG só recolle no art. 51.2 a única referencia a este tema, ao sinalar

¹³ Así indicouno a CGC no Informe Función Consultiva de data do 3 de xuño de 2020 FC 2/2020.- Consulta sobre a adecuación da proposta de aplicación extensiva dunha norma da organización de produtores pesqueiros Acerga, OPP82, á normativa que regula a competencia cando sinalou que "As Organizacións de Produtores de Pesca (OP) están sometidas tanto aos artigos 101 e 102 do TFUE como á Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia (LDC)(...)"

que consellos reguladores non poidan desenvolver actividades contrarias á normativa de competencia contempladas nos art. 101 e 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea na realización das súas funcións. Pero existen mais operadores neste mercado e de ahi que parece máis correcto establecer unha regra xeral aplicable a todos os que actúan no sector alimentario e están incluídos dentro do ámbito de aplicación do ALCAG que recorde a suxeición de todos eles nas súas actividades á normativa tanto estatal como comunitaria de defensa da competencia. O obxectivo é evitar unha posible confusión sobre o ámbito de aplicación subxectiva da mesma.

Do que se trataría é de aplicar o criterio establecido polo Tribunal Constitucional cando estima conveniente, conforme ao principio de seguridade xurídica¹⁴, que o lexislador debe de perseguir a certeza e non a confusión na redacción das súas normas. (STC 146/1993, do 29 de abril Fundamento Xurídico 5º).

Por iso considérase conveniente que no art. 3 do ALCAG introdúzase un texto no seguinte sentido:

“As actividades que desenvolvan os distintos axentes da cadea alimentaria no desenvolvemento dos fins previstos nesta lei deberán de realizarse dentro do cumprimento da normativa estatal e comunitaria de defensa da competencia”

2º.- CALIDADE ALIMENTARIA

Unha parte importante do texto da ALCAG regula aspectos relativos ao control e protección da calidade alimentaria, distinguindo entre nivel estándar e diferenciada. Isto, como vimos, pode ter implicacións desde o punto de vista da competencia.

14 Consagrado no art. 9.3 da Constitución.

En España os consumidores alcanzaron un grao de madurez de tal maneira que implica que nas súas decisións de compra no mercado alimentario non só téñase en conta a variable de prezo senón que tamén elixa produtos dunha maior calidade, sempre que a mesma este suficientemente identificada e garantida. O establecemento de signos, marcas, símbolos ou outros distintivos de calidade é o principal instrumento que teñen os produtores para ofrecer e os consumidores para identificar esa calidade diferenciada. A posibilidade dos consumidores de recoñecer unha maior calidade nos produtos alimentarios axuda a situar competitivamente nese mercado aos operadores que teñen esa calidade diferenciada, polo que lles interesa dotarse dos medios que faciliten a percepción dunha calidade diferenciada.

Pero aínda que este tipo de instrumentos axudan a mellorar a posición competitiva dos produtores no mercado alimentario, poden implican certos riscos desde un punto de vista da competencia xa que a posible fixación de acordos de estandarización pode introducir restricións innecesarias á competencia pola imposición de barreiras de entrada a novos operadores non xustificadas ou non proporcionadas ao fin que se persegue. Como sinalou a Comisión Nacional da Competencia no xa citado *Informe sobre competencia e sector agroalimentario* (“...)
Con todo, estarán prohibidos aqueles acordos de estandarización que introduzan restricións innecesarias da competencia, por exemplo, impondo barreiras de entrada non xustificadas para os fins que se perseguen ou facendo que o estándar se converta en obrigatorio para as empresas.” Por iso será necesario que todo acordo de estandarización sexa adoptado conforme cun procedemento transparente e non discriminatorio que sexa aberto a outros produtores que sexan competencia dos que fixan ese acordo.

2.1 Art. 31.8, Figuras de promoción e de protección da calidade alimentaria.

No art. 31 8 do ALCAG sinálase que:

“Non poderá esixirse ás persoas operadoras dunha determinada denominación xeográfica de calidade o uso de marcas en exclusiva para os produtos da devandita denominación. En calquera caso, a designación e presentación dos produtos da devandita persoa conterá elementos identificativos suficientes para evitar que se induza a erro ou confusión ás persoas consumidoras.”

De acordo coa experiencia desta CGC ao texto deste artigo sería conveniente engadir a idea de que “non se impedirá a utilización doutras marcas ou signos distintos nas etiquetas ou na presentación do produto que poidan utilizar eses operadores”. na medida en que serve para diferenciar a esa empresa no mercado e que non existe razón algunha para prohibilo a eses operadores que forman parte desa denominación xeográfica de calidade. En caso de facelo, é dicir, vetar a posibilidade de utilizar esas marcas, podería implicar un abuso de posición de dominio non permitido polo art. 2 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia.

2.2 Consellos reguladores

2.2.1º.- Como vimos, o art. 51.2 do ALCAG establece a necesidade de que os Consellos Reguladores non poidan desenvolver actividades contrarias á normativa de competencia contempladas nos art. 101 e 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea na realización das súas funcións. Na medida en que o ALCAG atribúe aos consellos reguladores personalidade xurídica propia baixo a forma de corporacións de dereito público o que lle permite gozar de determinadas potestades administrativas, é indubidable a súa suxeición ás normas de defensa da

competencia cando actúan como operadores económicos, como indica de forma reiterada a CNMC, así como o resto de Autoridades que formamos parte do denominado Sistema Español de Defensa da Competencia.

De aí o acerto da incorporación ao ALCAG do texto previsto no referido art. 51.2, aínda que parece conveniente que no mesmo non só inclúase a referencia aos artigos 101 e 102 do TFUE senón tamén á normativa nacional contida na Lei 15/2007, do 3 de xullo de defensa da competencia, que ademais de prohibir os pactos colusorios e o abuso de posición de dominio (contemplados nos artigos 101 e 102 do TFUE) regula a figura da competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten o interese público, que non existe na normativa da UE.

2.2.2º.- O art. 47.3 do ALCAG dispón que:

3. Os consellos reguladores autorizados como entidades de xestión poderán exercer tamén actividades de control da figura de protección da calidade diferenciada que se trate actuando como organismos delegados, de acordo co establecido no Capítulo III do Título VI.

O art. 51.4 d e e do ALCAG tamén sinalan que os consellos reguladores realizarán as seguintes funcións sometidas ao dereito administrativo:

c) Emitir, cando corresponda no exercicio da función de control, logo da solicitude do interesado, os certificados de produto ou de persoa operadora acollida á figura de protección da calidade diferenciada.

d) Verificar o cumprimento dos requisitos adicionais, recollidos no prego de condicións e outras disposicións da entidade de xestión ou nas disposicións en materia ecolóxica, que deben figurar nas etiquetas e envases comerciais, así como levar un inventario de tales etiquetas e envases comerciais.

e) Realizar todas aquelas funcións de carácter público que lles sexan expresamente delegadas pola consellería competente en razón da natureza do produto. Entre estas funcións delegadas poderán estar as relacionadas co control oficial da figura de protección da calidade diferenciada, de acordo co que se establece no Capítulo III do Título VI.

Aos consellos reguladores, que de acordo co art.47 do ALCA neles estarán representados as persoas operadoras alimentarias inscritas nos seus rexistros, correspóndelles a realización das actuacións relacionadas coa "xestión" da figura de protección da calidade diferenciada de que se trate, que inclúe as da súa representación, defensa, desenvolvemento e promoción da devandita figura e dos produtos amparados por ela (art. 51 ALCAG).

Pero ademais destas funcións de xestión, vimos que diversos artigos do ALCAG atribúen aos mesmos funcións de control (art. 47.3, art. 51.4 d e art. 54.4 e), polo que nun mesmo organismo coincidiran as funcións de xestión figura de protección da calidade diferenciada e o control da calidade diferenciada e o control da mesma.

Na medida en que é imprescindible a imparcialidade nas funcións de control e a ausencia de conflito de intereses (art. 29 b) iii) do Regulamento (UE) 2017/625 do Parlamento Europeo e do Consello do 15 de marzo de 2017) parecía o mais adecuado que os consellos reguladores non poiden asumir funcións de verificación do cumprimento do prego de condicións nin funcións de control oficial porque non parece encaixar con ese art. 29 do Regulamento (UE) 2017/625 en canto que:

- a) o organismo que realiza o control é, ao mesmo tempo, o organismo que realiza a xestión que se vai a controlar e
- b) nese organismo de xestión ao que se lle atribúe a función de control están representados os operadores inscritos nos seus rexistro e ao executar a función de control corresponderalle a verificación do cumprimento por

eses operadores dos requisitos necesarios para que poidan producir e comercializar os seus produtos baixo esa figura de calidade diferenciada.

Esta idea de separación entre os órganos de control e xestión a recolle o Tribunal Constitucional na súa Sentenza 34/2013, do 14 de febreiro de 2013¹⁵ que no seu Fundamento Xurídico 14 sinala que:

*“A experiencia derivada do anterior sistema de protección dos viños de calidade producidos nunha rexión determinada, dimanate da Lei 25/1970, do 2 de decembro e Real Decreto 157/1988, do 22 de febreiro, **no que o órganos de xestión non só administraba o nivel de protección senón que tamén tiña atribuídas as tarefas de control, puxo de relevo que a confusión de intereses contrapostos en ocasións prexudicaba a obxectividade dos controis, co detrimento conseguinte para a calidade dos viños e a influencia negativa que elo comportaba sobre o nivel de protección en xeral e co desincentivo propio a mellorar a calidade que se estendía entre os operadores.**”*

(...)

*“Non sucede o mesmo coa previsión contida no art. 27.2 da Lei da viña e do viño, pois non se pode dicir que a medida que recolle estea orientada a garantir a obxectividade do control e, en consecuencia, a favorecer a calidade dos viños e as condicións que aseguren a competencia leal entre os intervinientes nese mercado. **En efecto, permitir que, en determinados casos, sexa o operador***

15 Sentenza 34/2013, do 14 de febreiro de 2013. Recurso de inconstitucionalidade 5934-2003. Interposto polo Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos da Ley 24/2003, do 10 de xullo, da viña e do viño. Competencias sobre ordenación xeral da economía, agricultura e denominacións de orixe: recoñecemento aos operadores da facultade de elección do organismo independente de inspección que deba supervisar a súa actividade que vulnera as competencias da Comunidade Autónoma de Cataluña; interpretación conforme de diversos preceptos legais. Voto particular. BOE núm. 61, 12 de marzo de 2013.

*que deba ser obxecto de control quen seleccione ao concreto organismo de control o de inspección que vai a realizar a fiscalización pode contribuír precisamente ao surximento de situacións de confusión de intereses, dado que o supervisado elixe ao supervisor, que poden por en tela de xuízo a obxectividade do referido control.*¹⁶

Parecería, por tanto, máis correcto separar as funcións de xestión que o ALCAG atribúe a estes consellos reguladores (Art. 51) das funcións de control, como xa sinalou neste mesmo sentido a Comisión Nacional da Competencia no seu Informe sobre o Anteproxecto da Lei de Calidade Alimentaria ao afirmar que “(...) o **precepto non deixa claro que un Consello Regulador non pode asumir tarefas de verificación do prego de condicións**, tal como indícase na segunda parte da Recomendación Segunda do mencionado *Informe sobre a Certificación de Calidade e de Seguridade* da CNC¹⁷”

A atribución de funcións de control aos Consellos Reguladores ademais, implicaría a posibilidade de que competidores tomasen decisións que afectaran a empresas que gozan desa mesma figura de protección de calidade diferenciada e que actúan no mesmo mercado que eses competidores, o que tampouco parece recomendable.

Con todo diversas sentenzas dos Tribunais Superiores de Xustiza mantiveron a postura contraria e confirmaron a validez de sistemas similares ao previsto no ALCAG de integración nos consellos reguladores das funcións de xestión e control.

Así se recolle na sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León do 5 de novembro de 2020¹⁸ que resolveu un recurso exposto pola CNMC contra o artigo 49 do Decreto 50/2018, do 20 de decembro, polo que se aprobou o Regulamento das

16 Letra grosa que non existe na redacción orixinal da sentenza.

17 Informe do 6 de outubro de 2010 IPN 47/10 Anteproxecto de Lei da Calidade Alimentaria

18 Sentenza núm. 1098/2020 do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León do 5 de novembro de 2020

Denominacións Xeográficas de Calidade Alimentaria de Castela e León.

A CNMC sinalaba que o referido art.49 reservaba en exclusiva ao consello regulador de cada denominación de orixe protexida (DOP) ou indicación xeográfica protexida (IGP) o control de que os produtos cumpren coas características e os requisitos de calidade esixidos e só cando non existise consello regulador, ou cando aínda existindo, non estivese acreditado ou solicitase non levar a cabo este control, permitíase aos organismos de certificación independentes prestar devanditos servizos.

A CNMC consideraba que reservar as tarefas de control aos consellos regulador era impoñer restricións á competencia non xustificadas, que prexudicaban aos consumidores, e sinalaba que na normativa nacional de aplicación ás DOP e IGP supraautonómicas non se producía esta reserva a favor dos consellos reguladores e lembraba que en varias ocasións, como vimos, a CNMC pronunciouse acerca das restricións á competencia que podían aparecer en DOP e as IGP.

A sentenza, desestimando a demanda da CNMC afirma que

“TERCEIRO. Fixadas as premisas precedentes hase de considerar que a Administración da Comunidade Autónoma, o que efectuou é a opción por un modelo de fiscalización consistente en atribuírlo aos Consellos Reguladores fronte a outros modelos de atribución desta fiscalización, en réxime aberto, a organismos certificantos acreditados. Ha de entenderse que ao exercer esta competencia está a efectuar a súa potestade regulamentaria, que ha de facerse con suxeición ás leis e coas demais limitacións a que se atopa suxeita o seu exercicio.

Debe tamén entenderse que a Administración autonómica está a exercitar unha competencia, estatutariamente asumida a teor do réxime de atribución das devanditas competencias, que dimana dos artigos 148 e 149 da Constitución Española. Existe, por tanto, salvo vulneración de normas básicas ou os demais principios a que está suxeita esta actuación, e sempre dentro dos demais límites a que está suxeito o exercicio desta competencia -que non é do

caso enumerar- unha potestade discrecional de opción entre diversas alternativas posibles no exercicio da devandita potestade regulamentaria. Por iso, o que o Estado -mediante o Real Decreto 267/2017, do 17 de marzo- ou outras Comunidades autónomas haxan chegado a un sistema de regulación distinto na materia que nos ocupa, non supón que pola diferenza de regulación que se efectúe pola Comunidade háxase de entender que a mesma non é axustada a dereito.”¹⁹

Tamén indica que aínda que o Estado -mediante o Real Decreto 267/2017, do 17 de marzo- e outras Comunidades autónomas haxan chegado a un sistema de regulación distinto do previsto no Real Decreto impugnado, non supón que a establecida pola Comunidade Autónoma de Castela e León de optar por un sistema de fiscalización que atribúa esas funcións aos consellos reguladores, non sexa axustada a dereito, e sinala, no Fundamento Xurídico Quinto, que:

*“Ha de considerarse que a función reguladora, conéctase co exercicio dunha función pública, que corresponde á Administración titular da mesma e que esta a atribúe por delegación a organismos reguladores, e **nada impide que se opte por un modelo de exercicio desta actuación por quen, como consellos reguladores, intégranse na Administración corporativa, exercendo a súa actividade, polo menos parcialmente, en réxime de dereito administrativo, en forma tal que desta forma mantívose o exercicio da devandita competencia por un organismo situado na órbita administrativa, en lugar de pasar o seu exercicio a reguladores privados.”***

Como vimos, o ALCAG atribúe aos consellos reguladores personalidade xurídica propia baixo a forma de “corporacións de dereito público” (art. 47.1), de tal maneira que o principio contido nesta sentenza (validez da atribución de funcións reguladoras a organismos que forman parte da administración corporativa por vía

19 En letra grosa non existe na redacción orixinal da sentenza.

da delegación da Administración titular da mesma) sería aplicable ao ALGAP en relación cos consellos reguladores.

Esta sentenza viuse confirmada por outra posterior do mesmo tribunal de data 19 de novembro de 2020²⁰ que no seu Fundamento de Dereito Quinto afirma que:

“Ha de considerarse que a función reguladora, conéctase co exercicio dunha función pública, que corresponde á Administración titular da mesma e que esta a atribúe por delegación a organismos reguladores, e nada impide que se opte por un modelo de exercicio desta actuación por quen, como consellos reguladores, intégranse na Administración corporativa, exercendo a súa actividade, polo menos parcialmente, en réxime de dereito administrativo, en forma tal que desta forma mantívose o exercicio da devandita competencia por un organismo situado na órbita administrativa, en lugar de pasar o seu exercicio a reguladores privados.

A opción por este sistema de verificación atópase xustificada na exposición de motivos do Decreto impugnado(...)”

Tamén o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia na súa sentenza do 14 de xaneiro de 2022, (en relación coa certificación da agricultura ecolóxica de Galicia) recolle esta mesma postura e admite de liberdade de opción pola CCAA do sistema de control ao sinalar que:

“As CCAA dentro do Estado Español que optaron por un sistema de monopolio baseado nun control oficial público exclusivo e excluínste poderían argumentar a súa decisión é a facultade discrecional das mesmas para facelo, pero o uso desa facultade discrecional debe respectar, por unha banda, as prescricións e normas da Unión e, por outra, a xurisprudencia pertinente. Cando unha Comunidade Autónoma adopte medidas amparándose na súa potestade discrecional deben respectar en todo caso os principios xerais do Dereito da

20 Sentenza núm. 1204/2020 do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León do 19 de novembro de 2020

Unión, entre os que figuran os principios de proporcionalidade e de non discriminación e os dereitos fundamentais.”

Dentro do uso desa potestade discrecional recoñece que o sistema de control e certificación dos produtos pódoo facer a administración pública autonómica directamente ou por medio das súas entidades de dereito publico (como son os consellos reguladores) e por iso cando designa a un consello regulador (neste caso o Consello Regulador de Agricultura Ecolóxica de Galicia) como autoridade de control sinala que:

“non comporta a dita designación unha vulneración do dereito comunitario dado que dita opción parte do mesmo dereito comunitario”

Conforme a esta Xurisprudencia, non obstante o parecer manifestado por este Pleno e pola CNMC sobre a separación entre as funcións de xestión e control nos consellos reguladores, a atribución das referidas funcións de control aos consellos reguladores tal e como están previstas no ALCAG terían amparo na normativa europea.

2.3 Control oficial da calidade dos alimentos e das figuras de protección da calidade diferenciada

O control oficial da calidade alimentaria así como da calidade diferenciada constitúen figuras clave para evitar as fraudes alimentarias, unha garantía para os consumidores que adquiren ese produto confiando na súa maior calidade e un aval do correcto funcionamento nese mercado dos bens que van diferenciar e situar no mesmo a cada un dos produtores. O valor engadido das figuras de promoción da calidade diferenciada baséase na confianza do consumidor e iso non é posible senón vai acompañado dun sistema eficaz de verificación e control que ofrezca todas as garantías de imparcialidade.

Como sinala o art. 67 do ALCAG en relación co control de calidade dos alimentos

“Son obxectivos do control oficial a garantía da calidade alimentaria, a persecución da fraude alimentaria, a garantía da lealdade nas transaccións comerciais alimentarias e a protección dos dereitos e intereses económicos dos operadores e operadoras alimentarias e das persoas consumidoras finais (...)”

Así mesmo, e en relación coas figuras de protección da calidade diferenciada o art. 79 do ALCAG atribúe á Axencia Galega da Calidade Alimentaria a condición de autoridade competente para os efectos do control oficial da produción ecolóxica, da artesanía alimentaria, dos produtos acollidos a algunha especialidade tradicional garantida e dos produtos agroalimentarios amparados por denominacións xeográficas de calidade.

En relación con estes controis o Regulamento (UE) 2017/625 do Parlamento Europeo e do Consello do 15 de marzo de 2017 afirma que:

“Para efectuar os controis oficiais destinados a comprobar a correcta aplicación da lexislación da Unión relativa á cadea agroalimentaria, e outras actividades oficiais que a dita lexislación confía ás autoridades dos Estados membros, estes deben designar autoridades competentes que actúen en interese público, dispoñan dos recursos e os equipos adecuados e ofrezan garantías de imparcialidade e profesionalidade. As autoridades competentes deben garantir a calidade, a coherencia e a eficacia dos controis oficiais”²¹

21 Regulamento (UE) 2017/625 do Parlamento Europeo e do Consello do 15 de marzo de 2017 relativo aos controis e outras actividades oficiais realizados para garantir a aplicación da lexislación sobre alimentos e pensos, e das normas sobre saúde e benestar dos animais, sanidade vexetal e produtos fitosanitarios, e polo que se modifican os Regulamentos (CE) n.o 999/2001, (CE) n.o 396/2005, (CE) n.o 1069/2009, (CE) n.o 1107/2009, (UE) n.o 1151/2012, (UE) n.o 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 do Parlamento Europeo e do Consello, os Regulamentos (CE) n.o 1/2005 e (CE) n.o 1099/2009 do Consello, e as Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE do Consello, e polo que se derogan os Regulamentos (CE) n.o 854/2004 e (CE) n.o 882/ 2004 do Parlamento Europeo e do Consello, as Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/ 496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE do Consello e a

“Os controis oficiais deben ser efectuados por persoal que sexa independente, é dicir, que non teña ningún conflito de intereses, e en particular que non se atope nunha situación que, directa ou indirectamente, poida afectar á súa capacidade para desempeñar as súas funcións de maneira imparcial. Deben adoptarse tamén as medidas oportunas para garantir a imparcialidade nos casos en que os controis oficiais efectúense con animais, mercadorías, lugares ou actividades que pertencen a unha autoridade ou a un organismo público”²²

Neste sentido o art. 29 b iii) do mesmo Regulamento indica que o organismo en quen se delega funcións de control:

“será imparcial e non terá ningún conflito de intereses (...)”

Por este motivo, e polas razóns xa sinaladas no apartado relativo aos consellos reguladores²³, parecía o máis correcto separar as funcións de xestión das de control de tal maneira que non só non coincida a condición de entidade de control ou certificación coa de xestión²⁴, senón que non poidan coincidir nunha mesma entidade funcións de xestión e control. Como a Comisión Nacional da Competencia sinalou no seu Informe sobre o Anteproxecto da Lei de Calidade Alimentaria ao afirmar que “(...) o **precepto non deixa claro que un Consello Regulador non pode asumir tarefas de verificación do prego de condicións**, tal

Decisión 92/438/CEE do Consello (Regulamento sobre controis oficiais), Considerando 27.

22 Ibídem, Considerando 35.

23 Non parece que pode existir imparcialidade cando:

- a) o organismo que realiza o control é, ao mesmo tempo, o organismo que realiza a xestión que se vai a controlar e
- b) nese organismo de xestión ao que se lle quere atribuír a función de control están representados os operadores e a función de control vai corresponder a verificación do cumprimento por eses operadores dos requisitos necesarios para que poidan producir e comercializar os seus produtos baixo esa figura de calidade diferenciada.

24 No art. 4 t) in fine do ALCAG ao definir as “entidades de control e certificación” afirma que “(...) Para os efectos desta lei, baixo esta definición non se inclúen os consellos reguladores”

como indícase na segunda parte da Recomendación Segunda do mencionado *Informe sobre a Certificación de Calidade e de Seguridade da CNC*²⁵

De acordo con esta postura non parecería correcta as referencias no Anteproxecto que establezan a coincidencia nun mesmo organismo da delegación das funcións de xestión dunha figura de protección de calidade diferenciada coa delegación de control, por exemplo a prevista no art. 81.1 do ALCAG, en relación cos consellos reguladores que ao regular a “Delegación das tarefas de control de figuras de protección da calidade alimentaria” afirma que:

1. A consellería competente en razón da natureza do produto, por resolución da persoa titular, poderá delegar determinadas tarefas de control no correspondente consello regulador, de existir este para a figura de protección da calidade diferenciada de que se trate. Desta maneira, o consello regulador actuará como organismo delegado de control (...)

Con todo, como vimos, diversas sentenzas dos Tribunais Superiores de Xustiza mantiveron a postura contraria e confirmaron a validez de sistemas similares ao previsto no ALCAG de integración nos consellos reguladores das funcións de xestión e control. Así as sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León do 5 de novembro de 2020 e 19 de novembro de 2020, así como a do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia na súa sentenza do 14 de xaneiro de 2022.

Conforme a esta Xurisprudencia, non obstante o parecer manifestado por este Pleno e a CNMC a atribución da función de control aos consellos reguladores previstos no ALCAG terían amparo na normativa europea

3º.- Art. 63. MEDIDAS DE FOMENTO DA CALIDADE ALIMENTARIA

25 Informe do 6 de outubro de 2010 IPN 47/10 Anteproxecto de Lei da Calidade Alimentaria

O art. 63 sinala que a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia fomentará o desenvolvemento e a promoción dos produtos alimentarios do territorio autonómico dando prioridade ás iniciativas e proxectos que teñan algún dos seguintes obxectivos:

- l) Fomentar a implantación de sistemas e canles de comercialización que permitan acurtar a distancia entre as persoas produtoras e as consumidoras, priorizando a produción local, os circuitos curtos de comercialización, os alimentos frescos, de tempada e de calidade diferenciada.

A preferencia para fomentar a produción local pode implicar unha alteración do mercado en prexuízo doutros operadores que non teñan esa consideración de "local" de acordo con o previsto no ALCAG²⁶

Non aparece no texto a razón desa preferencia que pode alterar as regras do mercado nin se explica que se espera lograr coa mesma, nin se os medios son proporcionais é dicir, se son adecuados para conseguir os obxectivos, e se existe proba de que con eles alcánzanse os obxectivos que se queren conseguir.

4º.- Art. 110 SANCIONES

No art. 110 regúlase as sancións. O artigo establece as contías das sancións nun abano de cantidades mínimas e máximas. Quizais sería mais adecuado, desde un punto de vista de mellora regulatoria, que a contía das sancións establecérase en proporción á capacidade económica das empresas sancionadas, para que desta

26 Artigo 4. Definicións xerais do ALCAG apartado jj) "Produción local: aquela que se comercializa á persoa consumidora final nun punto de venda que non dista máis de 100 quilómetros da explotación agraria ou do lugar de desembarco non caso dous produtos sen transformar de orixe agraria ou da pesca, respectivamente, ou da empresa de transformación, non caso dúas produtos elaborados. A citada distancia medirase en liña recta sobre ou plano."

maneira a mesma conduta non sexa mais danosa para unhas empresas que para outras en función da súa menor ou maior facturación e para que a finalidade disausoria que se persegue coa sanción económica se cumprise.

Un criterio que poderíase establecer sería impoñer esas sancións nun abano dun tanto por cento da facturación da empresa infractora durante o ano anterior a resolución do expediente sancionador.

5º.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Por último, e como apreciación sen carácter substantivo de afectación ou non á competencia e a unidade de mercado, este Pleno considera oportuno suxerir que debería indicarse na Exposición de Motivos do texto do Anteproxecto de Lei que foi informado pola Comisión Galega da Competencia do mesmo xeito que é informado por outros organismos

V.- RECOMENDACIÓNS E CONSIDERACIÓNS FINAIS

Primera.- O dereito da competencia, tanto comunitaria como nacional, resulta plenamente aplicable ao sector alimentario e, por iso tamén o é á normativa sectorial que regule a calidade nese sector. Por iso, a prohibición de pactos colusorios, do abuso de posición de dominio e de actos de competencia desleal que por falsear a competencia afectan o interese público son plenamente aplicables a todos os operadores deste sector. De ahí que considérase conveniente que no texto do ALCAG inclúase unha referencia expresa sobre a aplicación da normativa de defensa da competencia na actuación de todos os operadores

económicos do sector alimentario e por iso considérase conveniente que no art. 3 do ALCAG introdúzase un texto no seguinte sentido:

“As actividades que desenvolvan os distintos axentes da cadea alimentaria no desenvolvemento dos fins previstos nesta Lei deberán de realizarse dentro do cumprimento da normativa estatal e comunitaria de defensa da competencia”

Segunda.- De acordo coa experiencia desta CGC sería conveniente engadir ao art. 31. 8 do ALCAG a idea de que “non se impedirá a utilización doutras marcas ou signos distintos nas etiquetas ou na presentación do produto que poidan utilizar eses operadores” na medida en que serve para diferenciar a esa empresa no mercado e que non existe razón algunha para prohibilo a eses operadores que forman parte desa denominación xeográfica de calidade. En caso de facelo, é dicir, vetar a posibilidade de utilizar esas outras marcas, podería implicar un abuso de posición de dominio non permitido polo art. 2 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia.

Tercera.- Debería de incorporarse ao texto do 51.2 a referencia á normativa nacional contida na Lei 15/2007, do 3 de xullo de defensa da competencia, que regula ademais a figura da competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten o interese público que non existe na normativa da UE.

Cuarta.- É opinión deste Pleno que non parece conveniente que aqueles organismos que, como os consellos reguladores, realizan funcións de xestión sexan o mesmo tempo delegados da Administración para realizar as funcións de control da figura de protección da calidade diferenciada, na media en que a actuación duns operadores pode condicionar a posición doutros competidores no seu mesmo mercado e que de acordo co art. 29 b) iii) do Regulamento (UE) 2017/625 é imprescindible a imparcialidade nas funcións de control e a ausencia de

conflicto de intereses. Sen embargo, existen sentenzas de Tribunais Superiores de Xustiza que manteñen a postura contraria e confirman a validez de sistemas similares ao previsto no ALCAG de integración nos consellos reguladores das funcións de xestión e control.

Conforme a esta Xurisprudencia, a atribución da función de control da figura de protección da calidades diferenciada aos consellos reguladores previstos no ALCAG terían amparo na normativa europea.

Quinta.- O criterio previsto nos diversos artigos do ASLCAG de priorización da produción local, pode implicar unha alteración do mercado en prexuízo doutros operadores e non aparece no texto a razón desa preferencia, no se explica que se espera logra coa mesma, nin se os medios son proporcionais e se existe proba de que con eles alcánzanse os obxectivos que se queren conseguir.