

## INFORME IPN 1/2023 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA CALIDAD ALIMENTARIA DE GALICIA

En Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, secretario/vocal

Dña. María Teresa Cancelo Márquez, vocal

Santiago de Compostela, 31 de julio del 2023

Vista la solicitud de informe sobre el Anteproyecto de ley de la Calidad Alimentaria en Galicia remitido por la Secretaria Xeral Técnica de la Consellería de Medio Rural, el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia, en su reunión del 31 de julio de 2023, con la composición expresada y siendo ponente D. Ignacio López-Chaves y Castro, su presidente, acordó emitir el presente Informe, al amparo del dispuesto en el art. 26.2 f) de los Estatutos del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia (Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por lo que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus

estatutos).

El referido artículo dispone que se asigna a la Comisión Gallega de la Competencia (CGC) la función de: "f) Informar de modo preceptivo no vinculante sobre los anteproyectos de ley y proyectos de otras disposiciones autonómicas de carácter general que puedan tener algún efecto sobre la competencia efectiva en los mercados."

Al mismo tiempo, en el citado artículo 26, párrafo 2º, en su letra n), se asigna también al organismo, como función: la de "Emitir informe sobre la posible vulneración de la normativa de unidad de mercado en aquellos casos que se consideren de interés para el mantenimiento o la defensa de la libre competencia en la Comunidad Autónoma de Galicia."

Por lo expuesto, el Pleno considera de interés que el presente informe, que se emite a la solicitud de la Consellería de Medio Rural, valore también la norma sometida a su consideración desde la perspectiva de la unidad de mercado.

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de junio de 2023 tuvo entrada en la Comisión Gallega de la Competencia la solicitud de informe del Secretario Xeral Técnico de la Consellería de Medio Rural sobre el Anteproyecto de ley de la Calidad Alimentaria en Galicia (en adelante Anteproyecto o ALCAG). El Anteproyecto venía acompañado de una Memoria Justificativa del mismo.

El Anteproyecto de Ley sometido a la consideración de este organismo consta de 116 artículos distribuidos en un título preliminar y siete títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro

disposiciones finales.

La distribución por títulos obedece al siguiente contenido:

- Título Preliminar Disposiciones generales
- Título I Competencias, organización administrativa e institucional
- Título II Seguridad de la calidad alimentaria y de la sostenibilidad de la cadena alimentaria
- Título III Figuras de promoción y de protección de la calidad alimentaria
- Título IV Gestión y control de las figuras de protección de la calidad diferenciada
- Título V Medidas de fomento
- Título VI Control oficial
- Título VII Inspección y régimen sancionador

## II. INTRODUCCIÓN: OBJETO DEL PRESENTE INFORME

El objeto del presente informe es el análisis del Anteproyecto de la de ley de la Calidad Alimentaria en Galicia desde la perspectiva de la libre competencia, asumiendo no solo la valoración de sus potenciales problemas de competencia que se puedan detectar en su contenido sino también las posibilidades que la nueva regulación pueda ofrecer desde la perspectiva de la eficiencia económica y la mejora regulatoria.

La Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con el artículo 30. 1º puntos 3 y 4 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería así como de denominaciones de origen, esta última en

colaboración con el Estado.

En los últimos tiempos se van desarrollando distintas iniciativas, tanto a nivel autonómico, nacional como comunitario, relacionadas con el futuro y la viabilidad y del sector agroalimentario, teniendo en cuenta en él no solo el papel que puede desempeñar a favor del bienestar económico y social de la población vinculada al sector primario sino también como instrumento de garantía que asegure el abastecimiento de alimentos a la población, que los últimos años ha tenido una mayor relevancia.

Pero el sector agroalimentario, como este Pleno señaló en otros informes<sup>1</sup>, se caracteriza por el pequeño tamaño de las explotaciones empresariales, su dispersión y el limitado poder de negociación frente a los siguientes eslabones de la cadena alimentaria. De ahí que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) recomendara favorecer un mayor tamaño de los productores, el fomento del cooperativismo por parte de los poderes públicos para contribuir a mejorar el funcionamiento de la cadena de valor, así como remover las barreras a la apertura y a la operación de establecimiento de distribución alimentaria minorista, que limitan el desarrollo de una mayor competencia efectiva en el ámbito minorista<sup>2</sup>.

A nivel comunitario, la preocupación por el funcionamiento del sector agroalimentario se plasmó en la Comunicación de la Comisión Europea de octubre de 2009 "Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa"<sup>3</sup>. En la citada Comunicación se analizaba la evolución de los precios de los productos

- 1 Informe "La problemática de los precios en el sector lácteo gallego: una aproximación desde el punto de vista de la competencia", Consejo Gallego de la Competencia, 2013; Informe Función Consultiva FC 1/2022.- Consulta sobre protocolo de la cadena de suministro para la protección de las explotaciones de vacuno de carne adheridas a la indicación geográfica protegida ternera gallega del 5 de abril de 2022
- 2 Informe normativo del 2 de septiembre de 2020 IPN/CNMC/015/20: Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, 9 y 10.
- 3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo lo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. "Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa" COM(2009)591 fina

agrícolas a lo largo de dicha cadena y se exponía varias prioridades para el funcionamiento del sector: promover unas relaciones de mercado sostenibles entre las partes que operan en los distintos eslabones, incrementar la transparencia a fin de impulsar la competencia y mejorar la resistencia de dichas relaciones frente a la inestabilidad de los precios, y mejorar la integración y la competitividad de la cadena alimentaria europea en todos los Estados miembros.

Por eso la Unión Europea (UE) ha venido reconociendo la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a mejorar la posición de los productores agrícolas en la cadena alimentaria, así como su funcionamiento<sup>4</sup> y , por esa razón, el reequilibrio de la cadena alimentaria se contempla cómo uno de los nueve objetivos claves sobre los que se articulará la nueva Política Agraria Común (PAC)<sup>5</sup> que se desarrolla alrededor de tres Reglamentos: Reglamento (UE) 2021/2115; Reglamento (UE) 2021/2116; y Reglamento (UE) 2021/2117.

Pero también se observa en los mercados una cada vez mayor demanda de productos alimentarios de calidad y sostenibles, para lo cual es necesario que los consumidores tengan instrumentos para lograr identificarlos y diferenciarlos de aquellos otros que no cumplan esos niveles de calidad y sostenibilidad, para poder así adoptar decisiones de compra. De esta manera se evitará la posibilidad de existencia de fraudes alimentarios que perjudican no solo a los consumidores sino también a aquellos operadores que invirtieron en mejoras de producción y tecnológicas para ofrecer productos de mayor calidad, que en el caso de desprotección verían defraudadas, lo que significaría desmotivar su apuesta por la innovación en sus explotaciones y empresas, que dañaría su posición en el mercado e implicaría un perjuicio evidente a la competencia efectiva de ese

---

4 Así lo señala la CNMC en su Informe normativo IPN/CNMC/005/22 del 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\\_eres](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_eres)

mercado.

### III.- FINALIDAD DE LA NORMA

La finalidad del ALCAG es incrementar, respeto de la legislación vigente, los productos alimentarios de calidad diferenciada en la Comunidad Autónoma de Galicia, "(...) mejorando, integrando y desarrollando su regulación y reforzando la puesta en valor de los productos de calidad a través del apoyo a las denominaciones de origen protegidas, a las indicaciones geográficas protegidas y la otras figuras de protección, para que los productos gallegos alcancen una nueva dimensión en el mercado, más competitiva y atractiva para la ciudadanía. Se pretende así favorecer también el desarrollo local, la creación de empleo y la diversidad productiva y acercar a las personas consumidoras todas las garantías de que el producto que se ofrece pasó rigurosos controles de calidad y estuvo sometido a un especial cuidado en el proceso de producción y comercialización."<sup>6</sup>

El actual marco normativo gallego en esta materia está contenido en la Ley 2/2005, del 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega. Pero desde su aprobación los cambios normativos tanto a nivel nacional (Ley 6/2015, del 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico y Ley 28/2015, del 30 de julio , para la defensa de la calidad alimentaria) cómo europeo (Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 25 de octubre de 2011, sobre la información facilitada al consumidor y Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 15 de marzo de 2017) exigen una nueva regulación de la calidad alimentaria en Galicia.

---

6 Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Ley de la Calidad Alimentaria en Galicia

Pero el ALCAG no solo persigue esta actualización legislativa sino que se marca cómo objetivo impulsar en Galicia la calidad diferenciada de los productos alimentarios así como establecer las bases para el control oficial del cumplimiento de los requisitos que eso impone y la persecución del fraude alimentario.

Hay que destacar la valoración positiva que desde el punto de vista de la competencia tiene la regulación del sistema de autocontrol que debe realizar la persona operadora, la posibilidad de comercialización de productos artesanos alimentarios producidos y elaborados en otras comunidades Autónomas de España o de otros Estados miembros de la Unión Europea o de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio cuando lo sean de acuerdo con una normativa oficial específica de artesanía alimentaria, el fomento de los signos distintivos de origen y calidad, la adhesión voluntaria al sistema de certificación, entre otros.

En la determinación de sus prioridades el ALCAG concreta alguna de ellas, como la actualización de la normativa de los consejos reguladores; la mejora del sistema de control oficial; la distinción entre la calidad estándar y la diferenciada, definiendo ambas; el especificar las competencias y organización administrativa con la creación de órganos de consulta y participación; el establecer un certificado de sostenibilidad a lo que incorpora las vertientes social y económica que se añaden a la ambiental; el regular las entidades de control y certificación y la necesidad y de que formulen una declaración responsable cuando ejerzan actividades relacionadas con la verificación del cumplimiento de esquemas de certificación pública.

### **III. CONSIDERACIONES PRELIMINARES DE CARÁCTER GENERAL**

#### **1.- Competencia y sector primario**

Con carácter general se puede afirmar que el sector primario resulta desde siempre especialmente problemático desde el punto de vista de la competencia. El derecho de la competencia se aplica sin excepción en todos los eslabones de la cadena alimentaria, como señala no solo el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sino también la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. También, como señaló este Pleno, el sector de la pesca está sometido al derecho de la competencia y la aplicación de las normas de competencia en este sector no responde exclusivamente a razones de imperativo legal sino, y fundamentalmente, a los efectos económicos positivos que su aplicación tiene tanto para los productores como para los consumidores finales<sup>7</sup>.

En el mismo sentido la Comisión Nacional de la Competencia concluyó en su Informe sobre *competencia y sector agroalimentario* de junio de 2010<sup>8</sup> que la normativa de competencia tanto comunitaria como nacional resulta plenamente aplicable al sector agroalimentario. Y señala que, aunque es cierto que a nivel comunitario existen Reglamentos sectoriales que establecen algunas exenciones en cuanto a conductas que pudieran ser susceptibles de ser considerada restrictivas de la competencia, los supuestos en que estas se pueden aplicar son limitados y en ningún caso permiten determinadas conductas, como por ejemplo los acuerdos de fijación de precios. En la medida en que no existan exenciones a su aplicación en normas sectoriales comunitarias, las conductas de operadores de este sector que tengan interés comunitario se analizarán en el marco de los artículos 101 y 102 TFUE. También la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia es plenamente aplicable al sector agroalimentario, de la misma manera que al resto de los sectores económicos.

---

7 Informe Función Consultiva de fecha 3 de junio de 2020 FC 2/2020.- Consulta sobre la adecuación da proposta de aplicación extensiva de una norma da organización de produtores pesqueros Acerga, OPP82, a la normativa que regula la competencia

8 Se puede consultar en [https://www.cnmcc.es/sites/default/files/1185937\\_7.pdf](https://www.cnmcc.es/sites/default/files/1185937_7.pdf)



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

Por esta razón, las autoridades de competencia debemos de prestar especial atención a estos mercados con la finalidad de garantizar la existencia de una competencia efectiva y evitar que se produzcan acuerdos y abusos de posiciones dominantes que puedan perjudicar a los consumidores, a los productores o a la industria. El art. 206 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013<sup>9</sup>, diseña el marco específico de la aplicación de las normas de competencia a la agricultura que tiene como regla general la plena aplicación de las normas de prohibición de colusión y de abuso de posición de dominio del Tratado (artículos 101 y 102) sin más excepciones que las expresamente previstas en el Reglamento. Como señaló este Pleno en el Informe FC 1/2022:

*“También debemos destacar que tanto la pandemia ocasionada por el COVID 19 como la actual situación derivada de la invasión de Ucrania evidencian la importancia de la capacidad de disponer de recursos próximos no dependientes de terceros, lo que en el caso de la alimentación o la energía exige disponer de un sector capaz de satisfacer la demanda interna en*

---

9 Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por lo que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por lo que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007. Texto consolidado del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R130820211207&from=EN>

*circunstancias como las presentes o cualquier otra equivalente que se pueda producir en el futuro. Por último, Autoridades de Competencia como la Oficina Federal de Cárteles alemana (Bundeskartellamt) ponen de relieve la existencia de especiales reglas de aplicación del derecho de la competencia en este sector a consecuencia de las denominadas “iniciativas de sostenibilidad” que permitirían la celebración de ciertos acuerdos celebrados entre empresas competidoras al amparo del Reglamento (UE) nº 1308/2013 de Organización Común de Mercado”<sup>10</sup>*

## **2.- Mejora de la calidad de la regulación**

Las administraciones públicas al mismo tiempo que promueven la libertad de competencia en el sector servicios<sup>11</sup> imponen el deber de que sus iniciativas normativas se ajusten a criterios de calidad (lo que se conoce como *better regulation* o *buena regulación*). Así el artículo 129 de la nueva LPACAP dispone:

*“Artículo 129. Principios de buena regulación.*

- 1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*
- 2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa*

---

10 Informe función consultiva del 5 de abril de 2022 FC 1/2022.- Consulta sobre protocolo da cadena de suministro para la protección de las explotaciones de vacuno de carne adheridas a la indicación geográfica protegida ternera gallega.

11 Primero a LRJAP (tras la modificación introducida por la Ley Ómnibus) y en la actualidad, en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP),



*debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.*

*3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos deberes a los destinatarios.*

*4. El fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento Jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certeza , que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.*

*Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, estos deberán ser justificados atendiendo la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.*

*[...]*

*6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*

*7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

Como ha manifestado este órgano de competencia, desde el punto de vista de la competencia, el principio de la regulación de calidad se plasma en la exigencia de

que las disposiciones generales valoren el impacto que van a tener sobre la competencia en el mercado. Para realizar dicha evaluación, la Comisión Nacional de la Competencia elaboró en su día la *"Guía para la elaboración de memorias de competencia de los proyectos normativos"*<sup>12</sup> que, siguiendo las pautas marcadas por los organismos internacionales, dispone que el análisis del impacto competitivo de las normas debe basarse en un triple examen:

- a) Análisis de los fines perseguidos por la iniciativa normativa
- b) Proporcionalidad de las medidas adoptadas para su consecución
- c) Ausencia de alternativas menos restrictivas de la competencia

Por su parte, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), el impacto normativo (incluida la perspectiva de la libre competencia), está recogido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de l Análisis de Impacto Normativo.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, aunque no existe una disposición que con carácter general regule el análisis del impacto de las normas desde la perspectiva de la competencia, el mencionado en el art. 26.2 f) del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, indica la obligación de someter a examen no vinculante de la Comisión Gallega de la Competencia las propuestas de normas que afecten a la competencia, de modo que este organismo se convierte en garantizador de la calidad de la regulación, en lo que incumbe al impacto de la normativa sobre la competencia y la competitividad de las empresas.

#### **IV. VALORACIÓN ESPECIFICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA CALIDAD ALIMENTARIA DE GALICIA**

---

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

Centrada de este modo la naturaleza y objeto específico del presente informe corresponde destacar que el examen de la norma sometida a la consideración de esta CGC pone de manifiesto que una buena parte de su contenido se refiere a aspectos que no afectan a las condiciones de competencia efectiva del mercado alimentario de Galicia.

Sin embargo existe determinados elementos susceptibles de tener incidencia en el nivel de competencia efectiva actual o futura en este mercado, sobre los cuáles se pronunciará este Pleno.

Así, en lo que se refiere el articulado deben de hacerse las siguientes consideraciones:

### **1º.- Art. 3 DERECHO DE LA COMPETENCIA Y ALCAG.**

Como hemos visto, el derecho de la competencia, tanto comunitario como nacional, resulta plenamente aplicable al sector alimentario y, por eso, a la normativa sectorial que regule la calidad en ese sector.

Por este motivo la prohibición de pactos colusorios, del abuso de posición de dominio y de actos de competencia desleal que por falsear la competencia afectan al interés público son plenamente aplicables a todos los operadores de este sector. En este sentido tanto los productores agrarios y pesqueros individualmente considerados como las asociaciones de productores y, sin perjuicio de las condiciones establecidas por la normativa comunitaria, las organizaciones interprofesionales, están sujetos al cumplimiento de las normas de competencia en el desarrollo de su actividad económica<sup>13</sup>.

---

13 Así lo indicó la CGC en el Informe Función Consultiva de fecha de 3 de junio de 2020 FC 2/2020.- Consulta sobre la adecuación da proposta de aplicación extensiva de una norma

De ahí que se considere conveniente que en el texto del ALCAG se incluya una referencia expresa sobre la aplicación de la normativa de defensa de la competencia en la actuación de todos los operadores económicos del sector alimentario. Esto resulta adecuado en aquellos supuestos, como el contemplado en este Anteproyecto, en los que se regulan relaciones entre asociaciones sectoriales y entre agentes, se atribuye condición de corporación de derecho público a entidades como las denominadas de gestión o se regulan las entidades de certificación y control.

El texto de la ALCAG solo recoge en su art. 51.2 la única referencia a este tema, al señalar que consejos reguladores no puedan desarrollar actividades contrarias a la normativa de competencia contempladas en los art. 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en la realización de sus funciones. Pero existen mas operadores en este mercado y de ahí que parece más correcto establecer una regla general aplicable a todos los que actúan en el sector alimentario y están incluidos dentro del ámbito de aplicación del ALCAG que recuerde la sujeción de todos ellos en sus actividades a la normativa tanto estatal como comunitaria de defensa de la competencia. El objetivo es evitar una posible confusión sobre el ámbito de aplicación subjetiva de la misma.

De lo que se trata es de aplicar el criterio establecido por el Tribunal Constitucional cuando estima conveniente, conforme al principio de seguridad jurídica<sup>14</sup>, que el legislador debe de perseguir la certeza y no la confusión en la redacción de sus normas. (STC 146/1993, de 29 de abril Fundamento Jurídico 5º).

Por eso se considera conveniente que en el art. 3 del ALCAG se introduzca un texto en el siguiente sentido:

---

de la organización de productores pesqueros Acerga, OPP82, a la normativa que regula la competencia cuando señaló que "Las Organizaciones de Productores de Pesca (OP) están sometidas tanto a los artículos 101 y 102 del TFUE cómo a la Ley 15/2007, del 3 de julio, de defensa da competencia (LDC)(...)"

14 Consagrado en el art. 9.3 de la Constitución.

“Las actividades que desarrollen los distintos agentes de la cadena alimentaria en el desarrollo de los fines previstos en esta ley deberán de realizarse dentro del cumplimiento de la normativa estatal y comunitaria de defensa de la competencia”

## **2º.- CALIDAD ALIMENTARIA.**

Una parte importante del texto de la ALCAG regula aspectos relativos al control y protección de la calidad alimentaria, distinguiendo entre nivel estándar y diferenciada. Ello, cómo vimos, puede tener implicaciones desde el punto de vista de la competencia.

En España los consumidores han alcanzado un elevado grado de madurez de tal manera que en sus decisiones de compra en el mercado alimentario no solo tengan en cuenta la variable de precio sino que también elija productos de una mayor calidad, siempre que la misma este suficientemente identificada y garantizada. El establecimiento de signos, marcas, símbolos u otros distintivos de calidad es el principal instrumento que tienen los productores para ofrecer y los consumidores para identificar esa calidad diferenciada. La posibilidad de los consumidores de reconocer una mayor calidad en los productos alimentarios ayuda a situar competitivamente en ese mercado a los operadores que tienen esa calidad diferenciada, por lo que les interesa dotarse de los medios que faciliten la percepción de una calidad diferenciada.

Pero aunque este tipo de instrumentos ayudan a mejorar la posición competitiva de los productores en el mercado alimentario, pueden implicar ciertos riesgos desde un punto de vista de la competencia ya que la posible fijación de acuerdos de estandarización puede introducir restricciones innecesarias a la competencia por la imposición de barreras de entrada a nuevos operadores no justificadas o no

proporcionadas al fin que se persigue. Como señaló la Comisión Nacional de la Competencia en el ya citado *Informe sobre competencia y sector agroalimentario* “(...) Con todo, estarán prohibidos aquellos acuerdos de estandarización que introduzcan restricciones innecesarias de la competencia, por ejemplo, imponiendo barreras de entrada no justificadas para los fines que se persiguen o haciendo que el estándar se convierta en obligatorio para las empresas.” Por eso será necesario que todo acuerdo de estandarización sea adoptado conforme con un procedimiento transparente y no discriminatorio y que sea abierto a otros productores que sean competencia de los que fijan ese acuerdo.

## **2.1 Art. 31.8, Figuras de promoción y de protección de la calidad alimentaria.**

En el art. 31 8 del ALCAG se señala que:

“No podrá exigirse a las personas operadoras de una determinada denominación geográfica de calidad el uso de marcas en exclusiva para los productos de dicha denominación. En cualquiera caso, la designación y presentación de los productos de dicha persona contendrá elementos identificativos suficientes para evitar que se induzca a error o confusión a las personas consumidoras.”

De acuerdo con la experiencia de esta CGC al texto de este artículo sería conveniente añadir la idea de que “no se impedirá la utilización de otras marcas o signos distintos en las etiquetas o en la presentación del producto que puedan utilizar esos operadores”, en la medida en que sirve para diferenciar a esa empresa en el mercado y que no existe razón alguna para prohibirlo a esos operadores que forman parte de esa denominación geográfica de calidad. En caso de hacerlo, es decir, vetar la posibilidad de utilizar esas marcas, podría implicar un abuso de posición de dominio no permitido por el art. 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de



Defensa de la Competencia.

## 2.2 Consejos reguladores

**2.2.1º.-** Como hemos visto, el art. 51.2 del ALCAG establece la necesidad de que los Consejos Reguladores no puedan desarrollar actividades contrarias a la normativa de competencia contempladas en los art. 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en la realización de sus funciones. En la medida en que el ALCAG atribuye a los consejos reguladores personalidad jurídica propia bajo la forma de corporaciones de derecho público lo que permite disfrutar de determinadas potestades administrativas, es indudable su sujeción a las normas de defensa de la competencia cuando actúan como operadores económicos, como indica de forma reiterada la CNMC, así como el resto de Autoridades que formamos parte del denominado Sistema Español de Defensa de la Competencia.

De ahí el acierto de la incorporación al ALCAG del texto previsto en el referido art. 51.2, aunque parece conveniente que en el mismo no solo se incluya la referencia a los artículos 101 y 102 del TFUE sino también a la normativa nacional contenida en la Ley 15/2007, de 3 de julio de defensa de la competencia, que además de prohibir los pactos colusorios y el abuso de posición de dominio (contemplados en los artículos 101 y 102 del TFUE) regula la figura de la competencia desleal que por falsear la libre competencia afectan al interés público, que no existe en la normativa de la UE.

**2.2.2º.-** El art. 47.3 del ALCAG dispone que:

3. Los consejos reguladores autorizados como entidades de gestión podrán ejercer también actividades de control de la figura de protección de la calidad diferenciada que se trate actuando como organismos delegados, de acuerdo con el establecido en el Capítulo III del Título VI.

El art. 51.4 d y y del ALCAG también señalan que los consejos reguladores realizarán las siguientes funciones sometidas al derecho administrativo:

c) Emitir, cuando corresponda en el ejercicio de la función de control, luego de la solicitud del interesado, los certificados de producto o de persona operadora acogida a la figura de protección de la calidad diferenciada.

d) Verificar el cumplimiento de los requisitos adicionales, recogidos en el pliego de condiciones y otras disposiciones de la entidad de gestión o en las disposiciones en materia ecológica, que deben figurar en las etiquetas y envases comerciales, así como llevar un inventario de tales etiquetas y envases comerciales.

e) Realizar todas aquellas funciones de carácter público que les sean expresamente delegadas por la consellería competente en razón de la naturaleza del producto. Entre estas funciones delegadas podrán estar las relacionadas con el control oficial de la figura de protección de la calidad diferenciada, de acuerdo con el que se establece en el Capítulo III del Título VI.

A los consejos reguladores, que de acuerdo con el art.47 del ALCA en ellos estarán representados las personas operadoras alimentarias inscritas en sus registros, les corresponde la realización de las actuaciones relacionadas con la "gestión" de la figura de protección de la calidad diferenciada de que se trate, que incluye las de su representación, defensa, desarrollo y promoción de dicha figura y de los productos amparados por ella (art. 51 ALCAG).

Pero además de estas funciones de gestión, vemos que diversos artículos del ALCAG atribuyen a los mismos funciones de control (art. 47.3, art. 51.4 d y art. 54.4 y), por lo que en un mismo organismo coincidirán las funciones de gestión figura de protección de la calidad diferenciada y el control de la misma.

En la medida en que es imprescindible la imparcialidad en las funciones de control y la ausencia de conflicto de intereses (art. 29 b) iii) del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017) parecería lo más adecuado que los consejos reguladores no pudieran asumir funciones de verificación del cumplimiento del pliego de condiciones ni funciones de control oficial porque no parece encajar con ese art. 29 del Reglamento (UE) 2017/625 en cuanto que:

- a) el organismo que realiza el control es, al mismo tiempo, el organismo que realiza la gestión que se va a controlar y
- b) en ese organismo de gestión, al que se le atribuye la función de control, están representados los operadores inscritos en sus registros y al ejecutar la función de control le corresponderá la verificación del cumplimiento por esos operadores de los requisitos necesarios para que puedan producir y comercializar sus productos bajo esa figura de calidad diferenciada.

Esta idea de separación entre los órganos de control y gestión la recoge el Tribunal Constitucional en su Sentencia 34/2013, de 14 de febrero de 2013<sup>15</sup> que en su Fundamento Jurídico 14 señala que:

*"La experiencia derivada del anterior sistema de protección de los vinos de*

---

<sup>15</sup> Sentencia 34/2013, de 14 de febrero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5934-2003. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y denominaciones de origen: reconocimiento a los operadores de la facultad de elección del organismo independiente de inspección que deba supervisar su actividad que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña; interpretación conforme de diversos preceptos legales. Voto particular. BOE núm. 61, 12 de marzo de 2013.



*calidad producidos en una región determinada, dimanante de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre y Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, en el que el órgano de gestión no solo administraba el nivel de protección sino que también tenía atribuidas las tareas de control, puso de relieve que la confusión de intereses contrapuestos en ocasiones perjudicaba la objetividad de los controles, con el detrimento consiguiente para la calidad de los vinos y la influencia negativa que ello comportaba sobre el nivel de protección en general y con el desincentivo propio a mejorar la calidad que se extendía entre los operadores.”*

(...)

*“No sucede lo mismo con la previsión contenida en el art. 27.2 de la Ley de la viña y del vino, pues no se puede decir que la medida que recoge esté orientada a garantizar la objetividad del control y, en consecuencia, a favorecer la calidad de los vinos y las condiciones que aseguren la competencia leal entre los intervinientes en ese mercado. En efecto, permitir que, en determinados casos, sea el operador que deba ser objeto de control quien seleccione al concreto organismo de control o de inspección que va a realizar la fiscalización puede contribuir precisamente al surgimiento de situaciones de confusión de intereses, dado que el supervisado elige al supervisor, que pueden poner en tela de juicio la objetividad del referido control.”<sup>16</sup>*

Parecería, por tanto, más correcto separar las funciones de gestión que el ALCAG atribuye a estos consejos reguladores (Art. 51) de las funciones de control, como ya señaló en este mismo sentido a Comisión Nacional de la Competencia en su Informe sobre el Anteproyecto de la Ley de Calidad Alimentaria al afirmar que “(...) el precepto no deja claro que un Consejo Regulador no puede asumir tareas de verificación del pliego de condiciones, tal como se indica en la segunda parte de

---

16 Negrilla que no existe en la redacción original de la sentencia.

la Recomendación Segunda del mencionado *Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad de la CNC*<sup>17</sup>

La atribución de funciones de control a los Consejos Reguladores además, implicaría la posibilidad de que competidores tomaran decisiones que afectaran a empresas que disfrutaran de esa misma figura de protección de calidad diferenciada y que actúan en el mismo mercado que esos competidores, lo que tampoco parece recomendable.

Sin embargo diversas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia han mantenido la postura contraria y confirmado la validez de sistemas similares al previsto en el ALCAG de integración en los consejos reguladores de las funciones de gestión y control.

Así se recoge en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de noviembre de 2020<sup>18</sup> que resolvió un recurso planteado por la CNMC contra el artículo 49 del Decreto 50/2018, de 20 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de las Denominaciones Geográficas de Calidad Alimentaria de Castilla y León.

La CNMC señalaba que el referido art.49 reservaba en exclusiva al consejo regulador de cada denominación de origen protegida (DOP) o indicación geográfica protegida (IGP) el control de que los productos cumplen con las características y los requisitos de calidad exigidos y sólo cuando no existiese consejo regulador, o cuando aún existiendo, no estuviese acreditado o solicitase no llevar a cabo este control, se permitía a los organismos de certificación independientes prestar dichos servicios.

La CNMC consideraba que reservar las tareas de control a los consejos regulador era imponer restricciones a la competencia no justificadas, que perjudicaban a los

---

17 Informe de 6 de octubre de 2010 IPN 47/10 Anteproyecto de Ley de la Calidad Alimentaria

18 Sentencia núm. 1098/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de noviembre de 2020

consumidores, y señalaba que en la normativa nacional de aplicación a las DOP e IGP supraautonómicas no se producía esta reserva a favor de los consejos reguladores y recordaba que en varias ocasiones, como hemos visto, la CNMC se había pronunciado acerca de las restricciones a la competencia que podían aparecer en DOP y las IGP.

La sentencia, desestimando la demanda de la CNMC afirma que

*“**TERCERO.** Fijadas las premisas precedentes se ha de considerar que la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que ha efectuado es la opción por un modelo de fiscalización consistente en atribuírselo a los Consejos Reguladores frente a otros modelos de atribución de esta fiscalización, en régimen abierto, a organismos certificantes acreditados. Ha de entenderse que al ejercer esta competencia está efectuando su potestad reglamentaria, que ha de hacerse con sujeción a las leyes y con las demás limitaciones a que se encuentra sujeta su ejercicio.*

*Debe también entenderse que la Administración autonómica está ejercitando una competencia, estatutariamente asumida a tenor del régimen de atribución de dichas competencias, que dimana de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española. Existe, por lo tanto, salvo vulneración de normas básicas o los demás principios a que está sujeta esta actuación, y siempre dentro de los demás límites a que está sujeto el ejercicio de esta competencia -que no es del caso enumerar- una potestad discrecional de opción entre diversas alternativas posibles en el ejercicio de dicha potestad reglamentaria. Por ello, el que el Estado -mediante el Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo- u otras Comunidades autónomas hayan llegado a un sistema de regulación distinto en la materia que nos ocupa, no supone que por la diferencia de regulación que se efectúe por la Comunidad se haya de entender que la misma no es ajustada a derecho.”<sup>19</sup>*

---

19 Negrilla que no existe en la redacción original de la sentencia.

También indica que aunque el Estado -mediante el Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo- y otras Comunidades autónomas hayan llegado a un sistema de regulación distinto del previsto en el Real Decreto impugnado, no supone que la establecida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de optar por un sistema de fiscalización que atribuya esas funciones a los consejos reguladores, no sea ajustada a derecho, y señala, en el Fundamento Jurídico Quinto, que

*“Ha de considerarse que la función reguladora, se conecta con el ejercicio de una función pública, que corresponde a la Administración titular de la misma y que ésta la atribuye por delegación a organismos reguladores, y **nada impide que se opte por un modelo de ejercicio de esta actuación por quienes, como consejos reguladores, se integran en la Administración corporativa, ejerciendo su actividad, al menos parcialmente, en régimen de derecho administrativo, en forma tal que de esta forma se ha mantenido el ejercicio de dicha competencia por un organismo ubicado en la órbita administrativa, en lugar de pasar su ejercicio a reguladores privados.**”*

Como hemos visto, el ALCAG atribuye a los consejos reguladores personalidad jurídica propia bajo la forma de “corporaciones de derecho público” (art. 47.1), de tal manera que el principio contenido en esta sentencia (validez de la atribución de funciones reguladoras a organismos que forman parte de la administración corporativa por vía de la delegación de la Administración titular de la misma) sería aplicable a el ALCAG en relación con los consejos reguladores.

Esta sentencia se vio confirmada por otra posterior del mismo tribunal de fecha 19 de noviembre de 2020<sup>20</sup> que en su Fundamento de Derecho Quinto afirma que:

*“Ha de considerarse que la función reguladora, se conecta con el ejercicio de una función pública, que corresponde a la Administración titular de la misma y que ésta la atribuye por delegación a organismos reguladores, y nada impide*

---

20 Sentencia núm. 1204/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 19 de noviembre de 2020.

*que se opte por un modelo de ejercicio de esta actuación por quienes, como consejos reguladores, se integran en la Administración corporativa, ejerciendo su actividad, al menos parcialmente, en régimen de derecho administrativo, en forma tal que de esta forma se ha mantenido el ejercicio de dicha competencia por un organismo ubicado en la órbita administrativa, en lugar de pasar su ejercicio a reguladores privados.*

*La opción por este sistema de verificación se encuentra justificada en la exposición de motivos del Decreto impugnado(...)"*

También el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su sentencia de 14 de enero de 2022, (en relación con la certificación de la agricultura ecológica de Galicia) recoge esta misma postura y admite de libertad de opción por la CCAA del sistema de control al señalar que:

*"Las CCAA dentro del Estado Español que han optado por un sistema de monopolio basado en un control oficial público exclusivo y excluyente podrían argumentar su decisión es la facultad discrecional de las mismas para hacerlo, pero el uso de esa facultad discrecional debe respetar, por una parte, las prescripciones y normas de la Unión y, por otra, la jurisprudencia pertinente. Cuando una Comunidad Autónoma adopte medidas amparándose en su potestad discrecional deben respetar en todo caso los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figuran los principios de proporcionalidad y de no discriminación y los derechos fundamentales."*

Dentro del uso de esa potestad discrecional reconoce que el sistema de control y certificación de los productos lo puede hacer la administración pública autonómica directamente o por medio de sus entidades de derecho publico (como son los consejos reguladores) y por ello cuando designa a un consejo regulador (en este caso el Consello Regulador de Agricultura Ecolóxica de Galicia) como autoridad de control señala que:



*“no comporta dicha designación una vulneración del derecho comunitario dado que dicha opción parte del mismo derecho comunitario”*

Conforme a esta Jurisprudencia, no obstante el parecer manifestado por este Pleno y por la CNMC sobre la separación entre las funciones de gestión y control en los consejos reguladores, la atribución de las referidas funciones de control a los consejos reguladores tal y como están previstas en el ALCAG tendrían amparo en la normativa europea.

### **2.3 Control oficial de la calidad de los alimentos y de las figuras de protección de la calidad diferenciada.**

El control oficial de la calidad alimentaria así como de la calidad diferenciada constituyen figuras clave para evitar los fraudes alimentarios, una garantía para los consumidores que adquieren ese producto confiando en su mayor calidad y un aval del correcto funcionamiento en el mercado alimentario de los bienes que van a diferenciar y situar en el mismo a cada uno de los productores. El valor añadido de las figuras de promoción de la calidad diferenciada se basa en la confianza del consumidor y eso no es posible sino va acompañado de un sistema eficaz de verificación y control que ofrezca todas las garantías de imparcialidad.

Como señala el art. 67 del ALCAG en relación con el control de calidad de los alimentos

*“Son objetivos del control oficial a garantía da calidad alimentaria, la persecución del fraude alimentario, la garantía de la lealtad en las transacciones comerciales alimentarias y la protección de los derechos e intereses económicos de los operadores y operadoras alimentarias y de las personas consumidoras finales (...)”*

Asimismo, y en relación con las figuras de protección de la calidad diferenciada el art. 79 del ALCAG atribuye a la Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria la

condición de autoridad competente a los efectos del control oficial de la producción ecológica, de la artesanía alimentaria, de los productos acogidos a alguna especialidad tradicional garantizada y de los productos agroalimentarios amparados por denominaciones geográficas de calidad.

En relación con estos controles el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 afirma que:

“Para efectuar los controles oficiales destinados a comprobar la correcta aplicación de la legislación de la Unión relativa a la cadena agroalimentaria, y otras actividades oficiales que dicha legislación confía a las autoridades de los Estados miembros, estos deben designar autoridades competentes que actúen en interés público, dispongan de los recursos y los equipos adecuados y ofrezcan garantías de imparcialidad y profesionalidad. Las autoridades competentes deben garantizar la calidad, la coherencia y la eficacia de los controles oficiales”<sup>21</sup>

“Los controles oficiales deben ser efectuados por personal que sea independiente, es decir, que no tenga ningún conflicto de intereses, y en particular que no se encuentre en una situación que, directa o indirectamente, pueda afectar a su capacidad para desempeñar sus funciones de manera imparcial. Deben adoptarse también las medidas oportunas para garantizar la imparcialidad en los casos en que los

---

21 Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por lo que se modifican los Reglamentos (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 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.o 1/2005 y (CE) n.o 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por lo que se derogan los Reglamentos (CE) n.o 854/2004 y (CE) n.o 882/ 2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/ 496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales), Considerando 27.



controles oficiales se efectúen con animales, mercancías, lugares o actividades que pertenezcan a una autoridad o la un organismo público”<sup>22</sup>

En este sentido el art. 29 b iii) del mismo Reglamento indica que el organismo en quien se delega funciones de control:

“será imparcial y no tendrá ningún conflicto de intereses (...)”

Por este motivo, y por las razones ya señaladas en el apartado relativo a los consejos reguladores<sup>23</sup>, parecería lo más correcto separar las funciones de gestión de las de control, de tal manera que no solo no coincida la condición de entidad de control o certificación con la de gestión<sup>24</sup>, sino que no puedan coincidir en una misma entidad funciones de gestión y control. Como la Comisión Nacional de la Competencia señaló en su Informe sobre el Anteproyecto de la Ley de Calidad Alimentaria al afirmar que “(...) el **precepto no deja claro que un Consejo Regulador no puede asumir tareas de verificación del pliego de condiciones**, tal como se indica en la segunda parte de la Recomendación Segunda del mencionado *Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad* de la CNC”<sup>25</sup>

De acuerdo con esta postura **no parecería correcta** las referencias en el Anteproyecto que establezcan la coincidencia en un mismo organismo de la delegación de las funciones de gestión de una figura de protección de calidad diferenciada con la delegación de control como, por ejemplo, la prevista en el art.

22 Ibídem, Considerando 35.

23 No aparece que puede existir imparcialidad cuando:

- a) el organismo que realiza el control es, al mismo tiempo, el organismo que realiza la gestión que se va a controlar y
- b) en ese organismo de gestión a lo que se le quiere atribuir la función de control están representados los operadores y la función de control va a corresponder la verificación del cumplimiento por esos operadores de los requisitos necesarios para que puedan producir y comercializar sus productos bajo esa figura de calidad diferenciada.

24 En el art. 4 t) in fallezca del ALCAG al definir las “entidades de control y certificación” afirma que “(...) A los efectos de esta ley, bajo esta definición no se incluyen los consejos reguladores”

25 Informe de 6 de octubre de 2010 IPN 47/10 Anteproyecto de Ley de la Calidad Alimentaria

81.1 del ALCAG, en relación con los consejos reguladores que al regular a “Delegación de las tareas de control de figuras de protección de la calidad alimentaria” afirma que:

1. La consellería competente en razón de la naturaleza del producto, por resolución de la persona titular, podrá delegar determinadas tareas de control en el correspondiente consejo regulador, de existir este para la figura de protección de la calidad diferenciada de que se trate. De esta manera, el consejo regulador actuará como organismo delegado de control (...)

Sin embargo, como hemos visto, diversas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia han mantenido la postura contraria y confirmado la validez de sistemas similares al previsto en el ALCAG de integración en los consejos reguladores de las funciones de gestión y control. Así las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de noviembre de 2020 y 19 de noviembre de 2020, así como la del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su sentencia de 14 de enero de 2022.

Conforme a esta Jurisprudencia, no obstante el parecer manifestado por este Pleno y la CNMC, la atribución de la función de control a los consejos reguladores previstos en el ALCAG tendrían amparo en la normativa europea

### **3º.- Art. 63. MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CALIDAD ALIMENTARIA.**

El art. 63 señala que la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia fomentará el desarrollo y la promoción de los productos alimentarios del territorio autonómico dando prioridad a las iniciativas y proyectos que tengan alguno de los siguientes objetivos:

- l) Fomentar la implantación de sistemas y canales de comercialización que

permitan acortar la distancia entre las personas productoras y las consumidoras, priorizando la producción local, los circuitos cortos de comercialización, los alimentos frescos, de temporada y de calidad diferenciada.

La preferencia para fomentar la producción local puede implicar una alteración del mercado en perjuicio de otros operadores que no tengan esa consideración de "local" de acuerdo con el previsto en el ALCAG<sup>26</sup>

No aparece en el texto la razón de esa preferencia que puede alterar las reglas del mercado ni se explica que se espera lograr con la misma, ni si los medios son proporcionales es decir, si son adecuados para conseguir los objetivos, y se existe prueba de que con ellos se alcanzan los objetivos que se quieren conseguir.

Como señala la CNMC en su *Guía sobre Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*<sup>27</sup> que:

"Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento."

"Todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo

---

26 Artículo 4. Definiciones generales del ALCAG apartado jj) "Producción local: aquella que se comercializa a la persona consumidora final en un punto de venta que no dista más de 100 kilómetros de explotación agraria o del lugar de desembarco no caso dos productos sin transformar de origen agrario o de pesca, respectivamente, o de empresa de transformación, no caso dos productos elaborados. La citada distancia se medirá en línea recta sobre o plano."

27 G-2021-01 Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva de 7 de julio de 2021

o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente. Estas medidas de corte proteccionista no benefician a los consumidores de las áreas afectadas, que se verían especialmente afectados en el medio y largo plazo en cuanto a las prestaciones ofrecidas por dichas empresas.”

#### **4º.- Art. 110 SANCIONES**

En el art. 110 se regulan las sanciones. El artículo establece las cuantías de las sanciones en un abanico de cantidades mínimas y máximas. Quizás sería mas adecuado, desde un punto de vista de mejora regulatoria, que la cuantía de las sanciones se establezca en proporción a la capacidad económica de las empresas sancionadas, para que de esta manera la misma conducta no sea mas dañosa para unas empresas que para otras en función de su menor o mayor facturación y para que la finalidad disuasoria que se persigue con la sanción económica se cumpla.

Un criterio que se podría establecer sería imponer esas sanciones en un abanico de un tanto por ciento de la facturación de la empresa infractora durante el año anterior a resolución del expediente sancionador.

#### **5º.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Por último, y como apreciación sin carácter sustantivo de afectación o no a la competencia y la unidad de mercado, este Pleno considera oportuno sugerir que debería indicarse en la Exposición de Motivos del texto del Anteproyecto de Ley

que fue informado por la Comisión Gallega de la Competencia, al igual que consta que ha sido informado por otros organismos

## V.- RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

**Primera.-** El derecho de la competencia, tanto comunitaria como nacional, resulta plenamente aplicable al sector alimentario y por ello también lo es a la normativa sectorial que regule la calidad en ese sector. La prohibición de pactos colusorios, del abuso de posición de dominio y de actos de competencia desleal que por falsear la competencia afectan al interés público son plenamente aplicables a todos los operadores de este sector. De ahí que se considera conveniente que en el texto del ALCAG se incluya una referencia expresa sobre la aplicación de la normativa de defensa de la competencia en la actuación de todos los operadores económicos del sector alimentario y por eso parece correcto que en el art. 3 del ALCAG se introduzca un texto en el siguiente sentido:

“Las actividades que desarrollen los distintos agentes de la cadena alimentaria en el desarrollo de los fines previstos en esta ley deberán de realizarse dentro del cumplimiento de la normativa estatal y comunitaria de defensa de la competencia”

**Segunda.-** De acuerdo con la experiencia de esta CGC sería conveniente añadir al art. 31. 8 del ALCAG la idea de que “no se impedirá la utilización de otras marcas o signos distintos en las etiquetas o en la presentación del producto que puedan utilizar esos operadores” en la medida en que sirve para diferenciar a esa empresa en el mercado y que no existe razón alguna para prohibirlo a esos operadores que forman parte de esa denominación geográfica de calidad. En caso de hacerlo, es

decir, vetar la posibilidad de utilizar esas otras marcas, podría implicar un abuso de posición de dominio no permitido por el art. 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio , de Defensa de la Competencia.

**Tercera.-** Debería de incorporarse al texto del 51.2 la referencia a la normativa nacional contenida en la Ley 15/2007, de 3 de julio de defensa de la competencia, que regula además la figura de la competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público que no existe en la normativa de la UE.

**Cuarta.-** Es opinión de este Pleno que no parece conveniente que aquellos organismos que, como los consejos reguladores, realizan funciones de gestión sean al mismo tiempo delegados de la Administración para realizar las funciones de control de la figura de protección de la calidad diferenciada, en la medida en que la actuación de unos operadores puede condicionar la posición de otros competidores en su mismo mercado y que de acuerdo con el art. 29 b) iii) del Reglamento (UE) 2017/625 es imprescindible a imparcialidad en las funciones de control y la ausencia de conflicto de intereses. Sin embargo existen sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que han mantenido la postura contraria y confirman la validez de sistemas similares al previsto en el ALCAG de integración en los consejos reguladores de las funciones de gestión y control

Conforme a esta Jurisprudencia, la atribución de la función de control de la figura de protección de la calidad diferenciada a los consejos reguladores previstos en el ALCAG tendrían amparo en la normativa europea.

**Quinta.-** El criterio previsto en diversos artículos del ALCAG de priorización de la producción local, puede implicar una alteración del mercado en perjuicio de otros operadores y no aparece en el texto la razón de esa preferencia, no se explica que se espera lograr con la misma, ni si los medios son proporcionales y se existe prueba de que con ellos se alcanzan los objetivos que se quieren conseguir.