

## INFORME DE REGULACIÓ

**Núm. Informe:** IR 67/2023

**Norma:** Projecte d'ordre sobre el reconeixement de les organitzacions de productors i les seves associacions i l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris

**Data informe:** 4 d'agost de 2023

### 1. Preliminar

#### 1.1. Antecedents

El present document recull les consideracions de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO) sobre el Projecte d'ordre sobre el reconeixement de les organitzacions de productors i les seves associacions i l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris (en endavant, Projecte d'ordre), emès en base a les competències atribuïdes per la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009).

L'objecte del present informe és analitzar si el Projecte d'ordre introdueix restriccions a la competència i, si aquest és el cas, avaluar si s'adeqüen als principis de necessitat i proporcionalitat, i a la resta de principis d'una bona regulació econòmica des del punt de vista de la competència.

Es tracta d'un informe *ex ante*, emès per l'ACCO amb anterioritat a l'aprovació del Projecte d'ordre pel Conseller d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, en resposta a la petició formulada per la Secretaria General del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural en data 4 de juliol de 2023.

Per a l'elaboració d'aquest informe, l'ACCO s'ha basat en l'anàlisi del text del Projecte d'ordre i en la resta de documentació que conforma l'expedient d'elaboració del mateix, i que consta publicada a la pàgina web del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural<sup>1</sup>.

#### 1.2. Competències de l'ACCO

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (en endavant, LDC) defineix el contingut material del dret de la competència i té en compte el sistema plural d'organismes de la

<sup>1</sup> <https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/normativa-i-informacio-interes-juridic/normativa/normativa-en-tramit/acc/en-tramit/ordre-reconeixement-productors>

competència derivat del marc competencial de la Constitució Espanyola. En l'àmbit català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol, estableix, a l'article 154, les competències de la Generalitat en l'àmbit de la promoció i defensa de la competència. El desenvolupament d'aquest precepte es troba a la Llei 1/2009.

L'article 2.4 de la Llei 1/2009 estableix les funcions de l'ACCO<sup>2</sup>. Aquestes es poden classificar en dos grans àmbits, que són: defensa de la competència i promoció de la competència. Les activitats de foment i promoció de la competència tenen com a objectiu propiciar un entorn competitiu per al desenvolupament de les activitats econòmiques. L'elaboració d'aquest Informe de Regulació forma part, doncs, de les competències que ostenta l'ACCO, de conformitat amb l'objecte que la pròpia Llei 1/2009 li reconeix a l'article 2.1 i de les funcions que té atribuïdes segons els articles 2.4 i 8.1.b) de la mateixa Llei.

### 1.3. L'avaluació de l'impacte competitiu de la regulació

Les administracions públiques intervenen en l'economia quan, en exercici de la seva potestat normativa, produeixen disposicions que regulen l'activitat econòmica. Aquesta intervenció pública mitjançant la creació de regulació econòmica es justifica per l'existència de fallades de mercat o per la necessitat de protegir determinats béns jurídics i l'interès general. Tanmateix, aquesta intervenció en alguns casos pot obstaculitzar el desenvolupament de les activitats objecte de regulació; quan això succeeix ens trobem front una intervenció limitadora de la competència en un sector d'activitat determinat que caldrà justificar i motivar<sup>3</sup>.

L'anàlisi de competència que s'exposa a continuació s'ha realitzat sobre la base dels principis bàsics internacionalment acceptats per establir una regulació eficient i afavoridora de la competència:

- (1) Principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció)<sup>4</sup>
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Article 2.4 de la Llei 1/2009: "L'Autoritat Catalana de la Competència, d'acord amb l'Estatut i la legislació en matèria de competència, exerceix les funcions d'instrucció i resolució dels expedients sobre els diversos assumptes derivats de la defensa de la competència; en l'àmbit de la promoció de la competència, les funcions d'informe de regulació, que consisteixen en informar –ex ante o ex post– sobre l'adequació de la regulació i l'actuació sectorials als principis de lliure competència, i les funcions d'anàlisi que comprenen, entre altres, la investigació dels diversos sectors econòmics, pel que fa les situacions contràries a la competència i l'elaboració i la difusió d'estudis relacionats amb la competència. Així mateix, exerceix les funcions d'arbitratge" (el subratllat no consta a l'original).

<sup>3</sup> La OCDE ha configurat i fet públic un joc d'eines per a la valoració de la competència conformat per 3 volums (Principis, Guia i Manual d'operacions) <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

Així mateix, la Comissió Europea ha fet públiques un conjunt de directrius i eines per a millorar la qualitat de la regulació: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es)

<sup>4</sup> El principi de necessitat implica que tota norma que introdueixi restriccions a la competència ha de venir precedida d'una definició dels seus objectius i d'una clara justificació de la introducció de les restriccions (existència d'una relació de causalitat entre la restricció a la competència i la consecució de l'objectiu). El principi de proporcionalitat pretén evitar que els instruments en què es materialitza la restricció suposin només una millora relativa o marginal en termes de benestar social però que, al mateix temps, generin un greu dany en aquest degut a les importants restriccions a l'activitat econòmica que imposen.

<sup>5</sup> El principi de mínima distorsió implica que, entre els instruments possibles per a assolir un objectiu determinat, s'ha d'escollir aquell que suposi la mínima afectació negativa a la competència.

- (3) Principi d'eficàcia<sup>6</sup>
- (4) Principi de transparència<sup>7</sup>
- (5) Principi de predictibilitat<sup>8</sup>

L'ACCO ha assumit aquests principis com a orientadors de la seva actuació en l'elaboració d'Informes de regulació i els ha incorporat en la seva *Metodologia per Avaluar l'Impacte Competitiu de les normes (AIC)*<sup>9</sup>.

La tasca d'avaluació de l'impacte competitiu consta, bàsicament, de tres etapes:

- Identificar les principals restriccions a la competència que conté la norma.
- Analitzar si les restriccions a la competència introduïdes estan justificades per a la consecució dels objectius que persegueix la norma, segons els principis de necessitat i proporcionalitat, i la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.
- En cas que les restriccions estiguin justificades, comprovar, aplicant el principi de mínima distorsió, que no existeixen alternatives menys restrictives de la competència que permetin assolir l'objectiu desitjat.

Un cop acreditada l'existència d'una restricció a la competència en el punt (i), caldrà distingir si es tracta de restriccions prohibides<sup>10</sup> o bé avaluables. En cas de tractar-se de restriccions avaluables, es procedirà a dur a terme les fases (ii) i (iii). La no superació de les etapes (ii) i /o (iii) comportarà la recomanació, per part de l'ACCO, de no establir o bé de suprimir aquella restricció. L'objectiu final és, doncs, evitar la introducció de restriccions innecessàries o desproporcionades en el funcionament dels mercats, obtenint una regulació més eficient des del punt de vista de la competència, sense renunciar a les finalitats d'interès general perseguides per la norma.

---

<sup>6</sup> El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

<sup>7</sup> El principi de transparència implica l'existència de transparència i claredat en el marc normatiu, en el procés d'elaboració de les normes i en la seva execució.

<sup>8</sup> El principi de predictibilitat comporta oferir els operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcioni seguretat jurídica.

<sup>9</sup> Es tracta de la Metodologia d'Avaluació de l'Impacte Competitiu de les normes que l'ACCO aplica, principalment en l'elaboració dels Informes de Regulació, sens perjudici que també la pugui aplicar en els informes que realitzi sobre l'actuació de les administracions públiques. La Metodologia es pot consultar al lloc web de l'ACCO (<http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Metodologia-per-avaluar-l'impacte-competitiu-de-les-normes>).

<sup>10</sup> Per exemple, poden ser restriccions prohibides aquelles contràries a normes de rang superior o a les prescripcions de normes comunitàries. Així mateix, cal recordar que les restriccions a la competència que s'introdueixin a les normes hauran de disposar d'una cobertura suficient en una norma amb rang de llei, de conformitat amb l'article 53.1 de la CE, en relació amb l'article 38 de la CE.

## **2. Contingut del Projecte d'ordre sobre el reconeixement de les organitzacions de productors i les seves associacions i l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris**

El Projecte d'ordre s'aprova en compliment de l'habilitació continguda a la disposició final segona de la Llei 18/2015, del 29 de juliol, de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries (en endavant, Llei 18/2015), segons la qual *“el conseller del departament competent en matèria agroalimentària ha de dictar, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, una ordre que reguli els requisits formals i materials i el procediment per al reconeixement d'organitzacions de productors, de llurs associacions, de les activitats que poden externalitzar i de les extensions de les normes en llur àmbit, i també l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris, que s'han de concloure abans del lliurament dels productes i han de contenir, com a mínim, les clàusules relatives a les determinacions de la normativa europea vigent i a les normes bàsiques, mercantils o civils, generals aplicables”*.

Tot i que l'habilitació per a l'aprovació del Projecte d'ordre es troba a la Llei 18/2015, aquesta llei no té una regulació substantiva de les organitzacions de productors, sinó que aquesta es troba en normativa de la Unió Europea, essencialment al Reglament (UE) núm. 1308/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual es crea l'organització comuna de mercats dels productes agraris i pel qual es deroguen els Reglaments (CEE) núm. 922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm. 1037/2001 i (CE) núm. 1234/2007 (en endavant, Reglament UE 1308/2013) (en endavant, Reglament (UE) núm. 1308/2013). Aquest reglament, entre altres qüestions, defineix i estableix les condicions de reconeixement de les organitzacions de productors i les seves associacions, així com les activitats que poden realitzar.

En aquest sentit, el Projecte d'ordre desenvolupa directament, a Catalunya, les previsions establertes en aquest reglament i, per tant, fixa els requisits i el procediment per al reconeixement d'organitzacions de productors d'àmbit català i de les seves associacions, així com les activitats que poden externalitzar i les extensions de normes. Addicionalment, regula l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris, *“com a eina per a contribuir a la millora de la transparència de les transaccions i per a fonamentar una situació més estable dels mercats”*, tot remetent-se pel que fa al contingut dels contractes tipus a la Llei estatal 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària<sup>11</sup>.

El Capítol 2 del Projecte d'ordre es refereix al reconeixement de les organitzacions de productors i les seves associacions. En aquest sentit, disposa que *“poden ser reconegudes a l'empara d'aquesta ordre, les organitzacions de productors i les seves associacions que tinguin domicili social i com a mínim el 90% dels seus efectius productius<sup>12</sup> a Catalunya”* (article 3), i s'estableixen els requisits a complir per tal d'obtenir el reconeixement com a organització de productors (article 4).

---

<sup>11</sup> Conseqüentment, l'objecte del Projecte d'ordre, definit a l'article 1 és:

- a) regular els requisits i el procediment per al reconeixement d'organitzacions de productors, de les seves associacions, de les activitats que poden externalitzar i de les extensions de les normes en llur àmbit (Capítol 2), i
- b) regular l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris (Capítol 3).

<sup>12</sup> Segons les definicions contingudes a l'article 2 del Projecte d'ordre, per efectius productius cal entendre *“el conjunt d'unitats productives (superfície o animals) que posseeixen els membres productors de l'organització de productors, destinats a la producció dels productes que està reconeguda l'entitat, i la producció obtinguda”*.

L'article 5 estableix el contingut dels Estatuts de les organitzacions de productors, els quals han de complir el que preveu l'article 153 del Reglament (UE) 1308/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual es crea l'organització comuna de mercats dels productes agraris i pel qual es deroguen els Reglaments (CEE) núm. 922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm. 1037/2001 i (CE) núm. 1234/2007 (en endavant, Reglament (UE) 1308/2013).

L'article 6 fa referència a les obligacions generals de les organitzacions de productors en relació als productes o grups de productes per als quals han estat reconegudes. Entre aquestes, destacar la relativa a *"d)ajustar els seus acords a les normes i els principis de la normativa vigent en matèria de la competència, i sempre complint amb el que preveuen els articles 101 i 102 del TFUE, i en aplicació de les excepcions establertes a l'article 209 del Reglament (UE) n° 1308/2013"*.

L'article 7 del Projecte d'ordre fa referència al procediment de reconeixement de les organitzacions de productors pròpiament dit. Així mateix, l'article 8 es refereix als requisits per al reconeixement de les associacions d'organitzacions de productors, i l'article 9 disposa el procediment per a la retirada d'aquest reconeixement.

L'article 10 regula l'externalització d'activitats per part de les organitzacions de productors i les seves associacions. Aquestes *"poden externalitzar qualsevol de les seves activitats, diferents de la producció, també a filials, sempre que l'organització de productors o l'associació d'organitzacions de productors en qüestió continuïn essent les responsables de garantir la realització de l'activitat externalitzada i del control i de la supervisió de la gestió global de l'acord comercial relatiu a la realització de l'activitat"*. en aquest sentit, s'estableix el contingut de l'acord de serveis mitjançant el qual s'externalitzin les activitats.

L'article 11 s'especifiquen determinades qüestions relatives a l'extensió de normes, que es farà en el marc de la normativa de la Unió Europea, i seguint el procediment establert als articles 8 i 9 del decret 65/2020, de 30 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 14/2015, del 29 de juliol, de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries (en endavant, Decret 65/2020).

Per acabar el Capítol 2 del Projecte d'ordre, l'article 12 crea el Registre d'organitzacions de productors llurs associacions de Catalunya, adscrit a la direcció general en matèria d'empreses agroalimentàries, i que té com a finalitat disposar de manera permanent i actualitzada la informació necessària per tal de dur a terme les polítiques de foment i de control en aquest àmbit.

A continuació, el Capítol 3 es refereix a l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris. Així, l'article 13 estableix les condicions per tal que aquest procediment sigui d'aplicació; l'article 14 precisa les característiques i contingut del contracte tipus (que només podrà ser un per producte), el qual té la consideració de model per als productors, transformadors i comercialitzadors de la cadena agroalimentària. S'estableix que el contingut d'aquests contractes tipus s'ha d'adaptar al que preveu l'article 9 de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per a millorar el funcionament de la cadena alimentària (en endavant, Llei 12/2013)<sup>13</sup>. Finalment, l'article 15 regula el procediment pròpiament dit per dur a terme l'homologació del contracte tipus i l'article 16 fa referència a la possibilitat de pròrroga de l'homologació.

---

<sup>13</sup> L'article 9 de la Llei 12/2013 es refereix a les condicions contractuals dels contractes alimentaris regulats per aquesta Llei.

Per acabar, el Projecte d'orde conté una disposició addicional i dues disposicions finals. Destacar la disposició addicional, la qual estableix que la interpretació de l'Ordre que finalment s'aprovi, s'ha de fer d'acord amb el Reglament (UE) núm. 1308/2013 i recorda el caràcter preferent, en tot allò que no admeti marge d'apreciació dels estats membres, de la normativa europea.

### **3. Anàlisi en termes de política de competència**

A nivell de la Unió Europea, el sector de la producció agrària s'ha caracteritzat, generalment, per la seva fragmentació i limitada capacitat de negociació respecte la indústria transformadora i els sectors de la distribució, que també integren la cadena agroalimentària. Per aquest motiu, les reformes esdevingudes al llarg dels darrers anys de la Política Agrària Comuna (PAC) s'han dirigit a augmentar l'escala i poder de negociació dels productors (sector primari), en especial mitjançant el foment de les organitzacions de productors i les associacions d'aquestes organitzacions.

En aquest sentit, la PAC reconeix la important tasca que les organitzacions de productors poden desenvolupar en relació a la concentració de l'oferta i en la millora de la comercialització i planificació de la producció, així com en l'adaptació de la producció a la demanda, l'optimització dels costos de producció i l'estabilització dels preus per als productors.

Des d'un punt de vista estricte de competència, les organitzacions de productors són estructures de cooperació entre operadors econòmics (els productors), els acords, les decisions o pràctiques concertades de les quals es considerarien, en situacions ordinàries, com a contràries a les normes de competència, per tenir un objecte o efecte anticompetitiu. Tot i així, el propi Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant, TFUE) declara el sotmetiment del sector agrari a la normativa de competència (articles 101 i 102 del tractat), si bé precisa que l'aplicació d'aquesta normativa es farà en els termes que estableixi la regulació sectorial (les anomenades organitzacions comunes de mercats agraris, OCM)<sup>14</sup> i la vinculació als objectius de la PAC<sup>15</sup>.

De conformitat amb aquesta previsió, la normativa sectorial de la Unió Europea en matèria d'agricultura ha modulats i/o flexibilitzats l'aplicació de les normes de competència en determinats supòsits, si bé aquesta modulació o flexibilització només es produeix respecte les organitzacions de

---

<sup>14</sup> Segons l'article 42 del TFUE: "las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39"

<sup>15</sup> Pel que fa als objectius de la PAC, l'article 39 del TFUE estableix que:

"1. Los objetivos de la política agrícola común serán: a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta: a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas; b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones; c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía."



productors, o llurs associacions que, tot complint els requisits mínims establerts per la Unió Europea, cada estat membre hagi reconegut com a tals.

En aquest sentit, la norma bàsica europea actualment vigent en aquesta matèria és el Reglament (UE) 1308/2013, pel qual es crea una organització comuna del mercats (OCM) dels productes agraris, abans citat. En el capítol III, de la Part II, d'aquest reglament s'estableix la regulació relativa a les organitzacions de productors i llurs associacions, així com les organitzacions interprofessionals. A destacar l'article 152, el qual fixa els requisits mínims per al reconeixement de les organitzacions de productors per tal que puguin ser reconegudes i, fruit d'una modificació de l'esmentat reglament, amplia els supòsits d'aplicació de l'excepció prevista a l'article 101.1 del TFUE (article 152.1 bis del Reglament) i, en aquest sentit, possibilita la negociació contractual conjunta en el marc d'una organització de productors. Així mateix, l'article 153 del Reglament (UE) 1308/2013 fa referència als estatuts de les organitzacions de productors i l'article 154 al reconeixement d'aquestes.

Aquestes previsions del Reglament (UE) 1308/2013 relatives a les organitzacions de productors constitueixen, doncs, el marc en el qual s'insereix el Projecte d'ordre. De fet, la norma objecte d'anàlisi per l'ACCO desenvolupa i adapta al context català les previsions del referit reglament europeu i és per aquest motiu, que la valoració de l'ACCO parteix necessàriament del condicionant que suposa la pròpia PAC en l'aplicació de les normes de competència. Com ha manifestat l'ACCO en anteriors ocasions, en molts casos, les normes de dret derivat relatives a aquest àmbit contenen previsions restrictives de la competència que, si no fos per la pròpia modulació que preveu el Tractat, serien objectivament contràries a les disposicions en matèria de política de competència que previstes al TFUE. De fet, la majoria d'aspectes del Projecte d'ordre deriven de la norma europea i, per tant, aquells aspectes que eventualment podrien ser considerats restrictius, també.

Tot i així, a continuació s'exposen algunes consideracions, des d'una òptica de la competència, sobre aspectes concrets del Projecte d'ordre, amb l'objectiu de contribuir a una millora de la qualitat regulatòria del text:

- *Requisits i procediment per al reconeixement de les organitzacions de productors d'àmbit català*

Els articles 4 a 8 del Projecte d'ordre regulen els requisits, el contingut dels estatuts i les obligacions de les organitzacions de productors i el procediment pròpiament dit a seguir per tal que aquestes, així com les seves associacions, puguin ser reconegudes com a organitzacions de productors de conformitat amb la normativa de la Unió Europea i, en aquest sentit, gaudir de la flexibilització que aquesta preveu en l'aplicació de les normes de competència. Així mateix, l'article 9 estableix com es produirà la retirada del reconeixement.

En termes generals, les previsions contingudes en aquests articles reproduïxen allò establert al Reglament (UE) núm. 1308/2013 i, per tant, no innoven en l'ordenament jurídic vigent. Així, l'article 4 (requisits per al reconeixement de les organitzacions de productors), article 5 (estatuts d'aquestes) i 7 (procediment de reconeixement) del Projecte d'ordre reprenen, essencialment el contingut dels articles 152, 153 i 154 del Reglament (UE) núm. 1308/2013 i, en alguns punts, en fan remissió directa per a la determinació o concreció de determinats aspectes, com ara les finalitats específiques o les activitats que poden realitzar les organitzacions de productors o determinat contingut dels llurs estatuts.

Tanmateix, en alguns aspectes, el Projecte d'ordre afegeix algun requisit i/o concreta aquells aspectes respecte els quals el Reglament (UE) 1308/ 2013 permet un cert marge de maniobra als estats membres. En aquests casos, partint de la base que les organitzacions de productors gaudeixen d'una modulació en l'aplicació de les normes de competència i, per tant, poden adoptar acords o dur a terme pràctiques que, fora del marc d'aquest reglament de la Unió Europea, serien considerades anticompetitives, la concreta determinació d'aquests requisits o condicions podria comportar una restricció addicional a la competència.

Per aquest motiu, l'ACCO considera que caldria sotmetre aquests requisits i/o condicions a una avaluació en termes de necessitat i, sobretot, de proporcionalitat, la qual, en base la informació pública disponible de l'expedient d'elaboració de la norma, considerem que no s'ha dut a terme. En d'altres paraules, encara que el Reglament (UE) núm. 1308/2013 permeti un marge de decisió a les autoritats internes, per l'ACCO resulta igualment necessari que es dugui a terme aquest exercici justificatiu.

Sense ànim d'exhaustivitat, ens trobaríem en aquesta situació respecte els següents aspectes:

- La lletra c) de l'article 4, relatiu als requisits per al reconeixement de organitzacions de productors, es remet a un nombre mínim de membres productors i de producció comercialitzable, concretat a l'annex 1 del Projecte d'ordre, que cal que s'agrupi per tal d'obtenir el reconeixement com a organització de productors. Respecte aquesta qüestió, l'article 154.1, lletra b) del Reglament (UE) núm. 1308/2013 disposa que cal que l'organització de productors "*cuente con un número mínimo de miembros y/o abarque un volumen o un valor de producción comercializable mínimos, que habrá de fijar el Estado miembro interesado, en su zona de actuación*" i que "*dichas disposiciones no impedirán el reconocimiento de las organizaciones de productores dedicada a la producción a pequeña escala*", de manera que permet a les autoritats competents de cada estat membre determinar aquests llindars mínims.

En aquest sentit, cal considerar raonable i necessari establir uns llindars mínims de membres, volums i/o producció comercialitzable que es pugui agrupar, ja que, d'una banda, cal que sigui accessible la constitució i reconeixement d'organitzacions de productors, però que al mateix temps pugui acomplir amb llurs finalitats de manera efectiva i ser operatives. Per tant, cal trobar l'equilibri entre les bondats per al sector agrari de l'agrupació en organitzacions de productors i la restricció a la competència que impliquen, de manera que caldria aportar en aquesta cas una justificació, sobretot, de la proporcionalitat, inclosa en una anàlisi d'impacte, dels llindars establerts a l'annex 1<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre la qüestió dels llindars per al reconeixement de les organitzacions de productors, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, en l'IPN/016/19 (p.15-16) va assenyalar que: "*La normativa europea emplaza a los Estados miembros para que puedan establecer umbrales mínimos tanto de miembros como de producción. El umbral mínimo tiene como fundamento el favorecer economías de escala y aportar seguridad jurídica a los operadores. El umbral máximo, por su parte, el prevenir situaciones de excesiva concentración que constitución de la OP, sin limitación alguna, puede conllevar. Pero ello debe implicar que con carácter previo se realice un análisis en profundidad del sector, su estructura, dinámicas y sus principales variables.*

*El PRD únicamente recoge, para los dos sectores que inicialmente regula, un umbral mínimo de producción, en términos de cabezas de ganado (Anexo II). Sin embargo, no se aporta información sobre el mercado de esa misma variable, y menos con la desagregación deseable ya que el mercado no es necesariamente nacional sino que podría tener una dimensión inferior.*

*Omite, como también hace el Reglamento OCM, cualquier referencia a umbral máximo comercializable, lo que desde esta Comisión se considera arriesgado por cuanto su existencia podría ayudar a mitigar a priori posibles efectos anticompetitivos. Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que se corre un riesgo de diferencias entre Estados miembros en este aspecto. Todo ello sin perjuicio de la aplicación*



- També es troba a faltar aquesta justificació en termes de proporcionalitat, del requisit previst a la lletra h) de l'article 4 del Projecte d'ordre, relatiu a "*que el volum de producció comercialitzable no superi el 30% de la producció a Catalunya*". Cal entendre que l'objectiu legítim i, a més, procompetitiu que es pretén fixant aquest topall o llindar màxim és evitar una concentració excessiva del sector i que una única organització de productors pugui arribar a gaudir d'una posició de domini en el mercat<sup>17</sup>. Ara bé, es desconeix l'anàlisi en realitzada per la unitat impulsora del Projecte d'ordre respecte d'aquesta qüestió.
- D'altra banda, la lletra e) de l'article 5 del Projecte d'ordre, relatiu als estatuts de les organitzacions de productors, fa referència al fet que aquests han de preveure "*e) les normes relatives a l'obligació per part dels socis de comercialitzar la totalitat de la seva producció a través de l'organització, així com les possibles excepcions a aquesta condició que en cap cas no poden ser superiors al 10% de la producció comercialitzable de cada soci*". Cal entendre que s'estableix per tal d'assegurar efectivament la concentració de la producció i la comercialització de productes a través de l'organització, però caldria que també en aquest cas es justificués la proporcionalitat d'aquest concret topall màxim per a la comercialització de part de la producció fora del marc establert per l'organització de productors. D'altra banda, en termes de seguretat jurídica, l'ACCO recomanaria establir uns criteris que permetessin orientar l'aplicació d'aquesta previsió ja que, tal com es preveu en el Projecte d'ordre, es tracta d'una qüestió que es deixa en mans de cadascuna de les organitzacions de productors i que podria donar peu a tractaments injustificadament diferenciats.
- Finalment, la lletra h) de l'article 5 del Projecte d'ordre amplia fins als 2 anys el període mínim d'adhesió a per als nous membres, obligatori per al productor i l'organització de productors. En aquest sentit, l'article 153.1, lletra e), del Reglament (UE) 1308/2013 estableix que aquest període mínim en 1 any i, per tant, la previsió continguda al Projecte d'ordre és més restrictiva (ja que es tracta d'una barrera de sortida) també requeriria d'una justificació addicional en termes de competència i bona regulació.

Per acabar, l'ACCO considera que caldria incloure una menció específica als articles 1 i 2 de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència a la lletra d) de l'article 6, relativa a l'obligació de les organitzacions de productors d' "*ajustar els seus acords a les normes i als principis de la normativa vigent en matèria la competència, i sempre complint amb el que preveuen els articles 101 i 102 del TFUE, i en aplicació de les excepcions establertes en l'article 209 del Reglament (UE) núm. 1308/2013*", atès que constitueix la norma nacional aplicable en matèria de competència.

#### ▪ Sobre l'extensió de normes

L'article 11 del Projecte d'ordre regula els requisits per tal que una organització de productors pugui sol·licitar una extensió de normes, és a dir, que els acords, decisions o pràctiques concertades

---

*de la normativa de abuso de posición de dominio que las autoridades de competencia podrían ejercer conforme al ordenamiento jurídico aplicable.*

*En cualquier caso, se recomienda que los umbrales anteriores se establezcan en términos de cuota de mercado, variable más adecuada para evaluar la competencia en el mercado relevante, tal y como ya se ha recomendado en el pasado y tiene lugar en otros subsectores agrarios*".

<sup>17</sup> Veure nota al peu anterior.

aprovades en el marc d'aquesta organització, o associació, esdevinguin obligatoris per a d'altres productors que no pertanyin a l'organització de productors o a l'associació d'aquestes. Aquesta previsió es troba recollida a l'article 164 del Reglament (UE) núm. 1308/2013.

De manera molt resumida, l'extensió de norma podrà ser sol·licitada, per a un període limitat, per part d'una organització de productors o una associació d'organitzacions de productors que sigui representativa en la circumscripció o circumscripcions econòmiques de què es tracti, de conformitat amb els requisits que preveu l'article 164.3 del Reglament i que es tracti de normes que tinguin algun dels objectius a què fa referència l'article 164.4 del mateix instrument legal. Per tant, el Projecte d'ordre es remet directament a allò previst al Reglament (UE) núm. 1308/2013.

Aquesta qüestió ja va ser analitzada per l'ACCO en ocasió de l'aprovació de la Llei 18/2015. Tal com es va dir en l'informe de regulació<sup>18</sup> emès aleshores, atès que l'extensió de norma implica ampliar la subjecció d'acords de l'organització de productors (que de per sí vinculen als seus membres) al conjunt de productors del producte del qual es tracti i, per tant, també als que no en són membres, es recomana també ampliar el llindar de representativitat de l'organització de productors o associació sol·licitant fins a un 75% del volum de la producció afectada. Certament, l'article 164.3 del Reglament (UE) núm.1308/2013 imposa un llindar mínim inferior<sup>19</sup> al que recomana l'ACCO, però en cap cas prohibeix o impedeix que els estats membres siguin més exigents en aquesta qüestió i que, en definitiva, vulguin limitar l'abast de la restricció addicional a la competència i a la capacitat de cada operador que pot derivar d'una extensió de norma a tot el sector<sup>20</sup>.

D'altra banda, pel que fa la vigència de l'extensió de norma, l'article 11.1 es limita a afirmar que serà "*per a un període limitat*", sense determinar, per exemple, un termini màxim. En aquest sentit, l'ACCO considera que, per tal de limitar temporalment els efectes de l'extensió de norma als productors no integrants d'una organització de productors i, al mateix temps, aportar un mínim de seguretat jurídica al sector, caldria establir al Projecte d'ordre tant (i) un període màxim de vigència de l'extensió de norma<sup>21</sup> com (ii) uns criteris orientatius per tal de poder concretar de manera objectiva aquesta vigència per a cada extensió de norma sol·licitada per les organitzacions de productors o associacions d'aquestes.

---

<sup>18</sup> Informe de regulació núm. 18/2014 sobre l'Avantprojecte de llei sobre les organitzacions interprofessionals agroalimentàries de Catalunya.

<sup>19</sup> "3. Se considerará que una organización o asociación es representativa cuando, en la circunscripción o circunscripciones económicas del Estado miembro en que opera:

a) represente como mínimo una proporción del volumen de producción, comercio o transformación del producto o productos de que se trate:

i) del 60%, en el caso de las organizaciones de productores del sector de las frutas y hortalizas;

ii) de dos terceras partes, en los demás casos; y

b) esté compuesta, en el caso de las organizaciones de productores, por más del 50% de productores".

<sup>20</sup> De fet, la Llei estatal 12/2013 va modificar la Llei 38/1994, de 30 de desembre, reguladora de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries, a nivell estatal, per fixar aquest llindar en un 75% (article 8)

<sup>21</sup> Sobre aquesta qüestió, a l'IR 18/2014, l'ACCO va assenyalar que es valorava positivament "*l'establiment d'un termini màxim pel que fa a la durada dels acords pels quals es sol·licita l'extensió de normes. No obstant això, és possible que el termini actual de 5 anys o campanyes sigui excessiu per a determinats productes. Així doncs, tenint en compte que l'acord resultarà vinculant pel conjunt de productors i operadors del producte del qual es tracti a l'àmbit d'actuació de l'OIA, es podria plantejar la reducció d'aquest termini màxim.*"

- *Homologació dels contractes tipus*

El capítol 3 del Projecte d'ordre regula el procediment i requisits per a l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris, amb l'objectiu de millorar el funcionament del mercat agroalimentari, promoure la transparència i la seguretat jurídica en les transaccions comercials i protegir els drets dels actors del sector agroalimentari, tal com s'indica a la Memòria general del Projecte d'ordre. De fet, tal com resa l'article 14.1 del Projecte d'ordre, el contracte tipus té la consideració de model per als productors, transformadors i comercialitzadors de la cadena agroalimentària.

En aquest sentit, l'establiment de contractes tipus de productes agroalimentaris, promoguts tant per les organitzacions interprofessionals agroalimentàries, per una banda, com per les organitzacions de productors i/o associacions i les organitzacions representatives de la transformació i la comercialització, de l'altra, poden tenir efectes positius sobre l'eficiència dels mercats en permetre, principalment, reduir les diferències en la capacitat negociadora de les diferents baules de la cadena agroalimentària així com la incertesa de les transaccions comercials. Tanmateix, també poden comportar riscos en matèria de competència, ja que suposen una homogeneïtzació de variables que haurien de restar en l'autonomia de les parts.

Es valora positivament que aquesta homologació dels contractes tipus hagi de ser sol·licitada per organitzacions, interprofessionals, de productors o representatives de la transformació i la comercialització, que siguin considerades representatives de conformitat amb els mateixos criteris que s'estableixen per a la sol·licitud d'extensió de norma si bé, com hem assenyalat en l'apartat anterior, seria recomanable revisar a l'alça el nivell de representativitat exigida.

Pel que fa el contingut del contracte tipus, l'article 14.3 del Projecte d'ordre preveu que aquest s'adapti al que preveu l'article 9 de la Llei 12/2013. Respecte la determinació del preu en el contracte tipus, tal com ja va manifestar l'ACCO en relació a la normativa de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries, caldria evitar la fixació d'índexs de referència en aquests contractes per a l'actualització dels preus, ja que presenten riscos en termes de competència.

*Sobre aquesta qüestió, en l'IR 18/2014 precitat, al qual ens remetem, es va subratllar que “existeixen diferències pel que fa als efectes sobre la competència efectiva en els mercats del sector agroalimentari en funció de si es permet fixar índexs de referència per actualitzar els preus sense precisar quin indicador o fórmula en particular s'han d'utilitzar, o si el que es permet és que el contracte tipus identifiqui quin és l'indicador o fórmula de referència. La primera alternativa implicaria merament la previsió que els operadors que estableixin una relació contractual subjecte al contracte tipus han d'actualitzar l'element preu periòdicament al llarg de tota la relació contractual. La segona comportaria explicitar els indicadors concrets, la qual cosa pot resultar restrictiu de la competència en determinades condicions. De fet, l'establiment d'índexs de referència pot produir efectes anàlegs a la fixació de preus des del punt de vista de la competència. En particular, els índexs de referència que, per exemple, no estiguin elaborats d'acord amb paràmetres objectius o siguin resultat de procediments d'elaboració poc transparents, poden ser fàcilment manipulables pels operadors, per la qual cosa no resulten admissibles des del punt de vista de la competència. Aquest també és el cas dels índexs que continguin bases de preus que realment amaguin la fixació de preus mínims, la qual cosa equival a una fixació directa de preus”.*

Els efectes negatius d'aquests índexs podrien ampliar-se cas que, via una extensió de norma, el contracte tipus en qüestió esdevingués model per a tots els contractes signats entre les baules de la cadena agroalimentària d'un determinat producte, de manera que tot el sector afectat actualitzaria els preus de la mateixa manera. Cal tenir present que l'article 164.4 del Reglament (UE) núm.

1308/2013 preveu que *“las normas de las que podrá solicitarse una extensión a otros operadores conforme al apartado 1 deberán tener alguno de los objetivos siguientes: [...] c) elaboración de contratos tipo compatibles con al normativa de la Unión”*.

En qualsevol cas, com es va recomanar respecte els contractes tipus de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries, si s'utilitzen indicadors de preus o costos en els contractes tipus, aquests indicadors han de ser objectius, transparents, verificables i no manipulables, i han de ser les parts les que decideixin lliurement si els tenen en compte.

D'altra banda, l'article 15.2 preveu que la *“resolució que aprovi l'homologació ha d'establir el termini de vigència de l'homologació”*, però no s'estableix cap termini màxim al respecte. En aquest sentit, el raonament és similar a l'efectuat en l'apartat anterior, sobretot si, via una extensió de norma, aquest contracte tipus esdevé model per a totes les baules de la cadena agroalimentària d'un determinat producte. Per tant, seria recomanable que el Projecte d'ordre fixés un termini màxim de vigència de l'homologació del contracte tipus.

#### **4. Conclusions**

**Primera.-** El Projecte d'ordre sobre el reconeixement de les organitzacions de productors i les seves associacions i l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris desenvolupa i adapta al context català les previsions contingudes al Reglament (UE) 1308/2013 respecte les organitzacions de productors i les seves associacions. Atès que es tracta d'un reglament adoptat en el marc de la PAC i que en aquest sentit, de conformitat amb les previsions del TFUE, comporta una modulació o flexibilització en l'aplicació de la normativa de competència, l'anàlisi efectuada per l'ACCO necessàriament es troba condicionada per aquesta circumstància.

**Segona.-** La majoria de les previsions contingudes en el Projecte d'ordre reprenen les disposicions establertes al Reglament (UE) 1308/2013, incloses les que, en circumstàncies ordinàries, serien considerades restrictives. Tanmateix, l'ACCO considera que aquells aspectes que, si bé previstos de manera àmplia en el Reglament esmentat, són objecte de concreció o determinació en el Projecte d'ordre, haurien de ser objecte d'una avaluació en termes de necessitat i, sobretot, proporcionalitat, ja que poden comportar una restricció addicional a la competència. Sense ànim d'exhaustivitat, aquesta manca d'avaluació es detecta, per exemple, en l'establiment d'uns límits mínims de membres, volums i/o producció comercialitzable que es poden agrupar sota una mateixa organització de productors, el límit màxim, la fixació d'un màxim de producció que pot ésser objecte de comercialització fora del marc establert per l'organització de productors, o l'ampliació fins a 2 anys del termini mínim d'adhesió a aquesta per part dels seus membres.

**Tercera.-** Pel que fa l'extensió de normes, si bé el Projecte d'ordre es remet als límits mínims de representativitat de l'organització de productors previstos al Reglament (UE) núm. 1308/2013, es recomana ampliar aquest límit fins a un 75% del volum de la producció afectada, ja que l'extensió de norma implica ampliar la subjecció dels acords de l'organització de productors (que de per sí vinculen als seus membres) al conjunt de productors del producte del qual es tracti i, per tant, també als que no en són membres. D'altra banda, respecte la vigència de l'extensió de norma, es recomana establir al Projecte d'ordre tant un període màxim de vigència de l'extensió de norma com uns criteris orientatius per tal de poder concretar de manera objectiva aquesta vigència per a cada extensió de norma sol·licitada per les organitzacions de productors o associacions d'aquestes.

**Quarta.-** Finalment, pel que fa el procediment i requisits per l'homologació dels contractes tipus agroalimentaris -els quals es consideren una eina important per a reduir les diferències en la

capacitat negociadora de les diferents baules de la cadena agroalimentària així com la incertesa de les transaccions comercials-, l'ACCO recorda que caldria evitar la fixació d'índexs de referència en aquests contractes tipus per a l'actualització dels preus, ja que presenten riscos en termes de competència. Riscos o efectes negatius en la competència que, en cas d'extensió de norma del contracte tipus, s'ampliarien a tot el sector. D'altra banda, també es recomana la fixació, al Projecte d'ordre, d'un termini màxim de vigència de l'homologació del contracte tipus.

Barcelona, (vegeu la data de la signatura electrònica)

Susanna Grau i Arnau  
Directora general