

INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIAS, INNOVACIÓN Y CADENA AGROALIMENTARIA SOBRE LOS INFORMES QUE HAN SIDO REQUERIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE LA QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO REGULADOR DE LA INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA «MOLLETE DE ANTEQUERA».

Siguiendo lo estipulado en las Instrucción de 25 de noviembre de 2019, de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre elaboración de anteproyectos de Ley y Disposiciones de carácter general, en concreto en su punto CUARTO, apartado 1, por parte de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria se realizaron las siguientes actuaciones:

- Se remitió el proyecto a la Unidad de Género de la esta Consejería para que efectuara las correspondientes observaciones al Informe de Evaluación de Impacto de Género emitido por el Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria.
- Atendiendo al objeto de la materia referida, se solicitó informe a la Agencia de la Competencia de Andalucía.

Por su parte, la Secretaría General Técnica solicitó Informe a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía y a la Intervención General de la citada Consejería.

Habiendo recibido cumplida respuesta sobre algunos informes solicitados, se procede a continuación a la evaluación y análisis de las observaciones recibidas.

I. Informe emitido por la Unidad de Género de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Observaciones sobre la pertinencia de género de la norma.

Analizado el objeto y contenido del proyecto normativo, esta Unidad de Igualdad de Género, muestra su **conformidad** con la conclusión a la que se llega en el Informe de evaluación del impacto de género remitido por la Dirección General, respecto a la **NO PERTINENCIA** de género del mismo.

En efecto, en relación con la pertinencia de género, el proyecto de Orden tiene por objeto establecer el régimen de funcionamiento del Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida «Mollete de Antequera», un régimen que se entiende que no tiene incidencia directa en las personas, mujeres y hombres, que no afecta al acceso a los recursos ni influye en la modificación de los roles de género.

En cualquier caso, ya que el proyecto normativo recoge que el Pleno del Consejo Regulador es un órgano colegiado, esta UIG recuerda que el mismo debe atenerse a lo establecido en el Artículo 11.



FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 1/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Representación equilibrada en los órganos directivos y colegiados, de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. De conformidad con el Artículo 10. Estadísticas e investigaciones con perspectiva de género de la misma Ley, se recuerda que el Registro regulado en el Artículo 16 del proyecto normativo debe recoger la información desagregada por sexo, tanto en el caso de personas físicas como jurídicas, recogiendo el sexo de todas las personas que la componen.

Revisión del lenguaje.

De acuerdo con el art. 4 y el art. 9 sobre lenguaje no sexista e imagen pública de la Ley 12/2007 antes citada y de conformidad con la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, se deberá evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

En este sentido, esta unidad de Igualdad de Género no tiene sugerencias que hacer al respecto.

Respuesta del Centro Directivo.

No hay nada que incorporar al texto.

En cuanto a la composición del Pleno del Consejo Regulador está regulada en el artículo 15.3 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, estableciendo los principios que deben informar su composición.

II. Informe de la Secretaria General para la Administración Pública.

Consideraciones específicas.

Con respecto al estudio de valoración de cargas referido en la letra f), se observa que en la memoria de cumplimiento de principios de buena regulación, se expone en el punto 8, por un lado, en la letra e) Eficiencia, que “Este proyecto normativo no establece ninguna carga administrativa añadida, derivada de su aplicación para la ciudadanía. El trabajo será atendido con los medios y personal de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria, no produciéndose cargas administrativas”; y, por otro lado, que “... La elaboración de esta Orden no supone carga económica alguna para la Administración. La aplicación de lo dispuesto en la disposición normativa que nos ocupa no precisará ninguna reestructuración en la organización de los servicios de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Desarrollo Sostenible, siendo suficiente la dotación en medios personales de la Dirección General de Industrias, Innovación y Calidad Agroalimentaria”.

A este respecto, se recuerda a ese órgano gestor que el estudio de cargas administrativas debe estar referido a las cargas para la ciudadanía y las empresas, no comprendiendo el concepto de “carga administrativa” el coste económico-presupuestario o de carga de trabajo para la Administración.

En cuanto a los factores tenidos en cuenta para la fijación del plazo máximo de duración del procedimiento, sorprende que lo que se ha recogido en la memoria de cumplimiento de principios de

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 2/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



buena regulación, concretamente en el punto 9, alude al plazo de la tramitación del proyecto en lugar del plazo del procedimiento que el mismo regula: “... En este proyecto no se establece plazo para la tramitación del proyecto, el cuál será gestionado con la dotación de medios personales de la Dirección General de Industrias, Innovación y Calidad Agroalimentaria; y no precisará ninguna reestructuración en la organización de los servicios de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Desarrollo Sostenible”.

Por consiguiente, se recomienda que en el expediente de elaboración del presente proyecto se incorpore una memoria en los exactos términos establecidos en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

Respuesta del Centro Directivo.

Con respecto a esta alegación hay que decir que el proyecto que nos ocupa no supone cargas generales para la ciudadanía, puesto que estamos hablando de un reglamento del Consejo Regulador solo será aplicable para aquellas personas que estén registradas bajo el paraguas de la IGP « Mollete de Antequera» que tiene una carácter totalmente voluntario.

Al 3ª. Preámbulo.

En el apartado 4, en relación a los principios de buena regulación, se habría de tener en consideración, además del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo establecido en el artículo 7 del Decreto **622/2019, de 27 de diciembre.**

Respuesta del Centro Directivo

Se aceptan y se incorporan al texto.

4ª. Artículo 6. Fines y funciones.

En el apartado 3 debería hacerse referencia, además de los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al artículo 115.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre. Esta observación se hace extensiva al artículo 9.6 del texto propuesto.

En el apartado 4, se debería hacer mención a la “Consejería competente en materia agraria” en lugar de la “Consejería competente en materia agraria y pesquera”, ya que la materia del reglamento que se va a aprobar es de carácter agrario. Esta observación se hace extensiva al resto del texto propuesto.

Respuesta del Centro Directivo

Modificamos el texto y se sustituye por materia agroalimentaria.

5ª. Artículo 8. El pleno.

En el apartado 7 se establece que “En caso de pérdida de la condición de persona titular de la vocalía, la

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 3/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



vacante quedará desierta por el tiempo de mandato que reste hasta que se celebre la siguiente renovación del Consejo”.

Se entiende que sería aconsejable que se estableciera la posibilidad de que las vocalías tuvieran una suplencia, de esta manera la citada vacante (y también para otros supuestos, como ausencia, enfermedad u otra causa legal) se cubriría por la persona suplente, al objeto de un mejor funcionamiento del Consejo.

Respuesta del Centro Directivo

Con respecto al apartado 7, no se contempla en la Ley 2/2011 de 25 de marzo el supuesto de que existan vocalías suplentes.

6ª. Artículo 9. Competencias del Pleno.

En el apartado 9 se dispone que entre las competencias del Pleno del Consejo Regulador, está la de *“En su caso, aprobar el Manual de Calidad y Procedimientos, de aplicación al órgano de control de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.1.a) de la Ley 2/2011, de 25 de marzo”.*

Se habría de tener en consideración que la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, ha sido modificada por artículo 16.15 de Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, el cual modificó el citado artículo 33.1 eliminando la referencia al Manual de Calidad y Procedimientos.

Respuesta del Centro Directivo

Se acepta la propuesta y se elimina la referencia a la aprobación del manual de calidad.

7ª. Artículo 10. Sesiones del Pleno.

En el apartado 6, se prescribe en relación con la documentación relacionada con el orden del día de las sesiones del pleno, que *“Cuando sea posible, dicha documentación será remitida electrónicamente a las vocalías que así lo hayan solicitado”.* Se recuerda al efecto que el artículo 17.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que *“Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en la misma el orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible, las condiciones en las que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir y participar en la reunión”,* no previendo solicitud alguna al respecto.

Por otro lado, en el apartado 7 se establece que *“El Pleno del Consejo Regulador quedará válidamente constituido en primera convocatoria, cuando estén presentes o con el voto delegado, la persona titular de la Presidencia y al menos, dos de las vocalías, requiriéndose así mismo la presencia de la Secretaría General para el levantamiento del acta de la sesión (...)”.* Esta redacción suscita dos cuestiones; en

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 4/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



primer lugar, se debe recordar que el artículo 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre regula la válida constitución de los órganos colegiados en los siguientes términos: “Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros.”

Respuesta del Centro Directivo.

Entendemos que el caso que nos ocupa al ser un órgano colegiado, tal y como se establece el artículo 15.3 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, estaría dentro del supuesto 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, “*Los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento. Tal régimen podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano.*” Por consiguiente es el órgano es que tiene que regularlo de acuerdo con el número de miembros, tal y como lo establece la Ley 2/2011, de 25 de marzo.

En segundo lugar, se propone la revisión de la expresión “ para el levantamiento del acta de la sesión” referida a la presencia de la Secretaría General, pues parece dar a entender que ésta sería la única función que dicha Secretaria ejerce.

Respuesta del Centro Directivo

Entendemos que no es necesario delimitar las funciones del Secretario puesto que ya están delimitadas en el artículo 13 del Reglamento y en este párrafo solo se hace una especificación de esa función específica.

En el apartado 9 se indica que “la vocalía que no pueda asistir a una sesión del Pleno del Consejo Regulador, podrá delegar su voto en otra vocalía que lo asuma, justificando documentalmente ante el Pleno su ausencia y dicha delegación”. Teniendo en cuenta la relevancia del voto de los vocales en el proceso de conformación de la voluntad del máximo órgano de gobierno y administración del consejo regulador, se entiende necesario un mayor desarrollo de la mencionada delegación del voto, al menos en aspectos como:

1º- El momento en que ha de presentarse la documentación justificativa de su ausencia ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 8.6.e la ausencia injustificada puede ser causa de pérdida de la condición de vocal) y la delegación del voto.

2º.- Se tendría que recoger qué órgano decide si está justificada la ausencia o no. Se trata de una cuestión que pueda afectar al quorum requerido por el artículo 10.7 para entender válidamente constituido el pleno para iniciar la sesión y el debate.

3º.- Si es preciso, o no, que el vocal al que se le delega el voto lo acepte.

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 5/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En relación con esta cuestión, se recomienda considerar la posibilidad de recoger la figura de la suplencia en los casos de ausencia.

Respuesta del Centro Directivo

Entendemos que queda suficientemente regulado en el borrador.

En el apartado 11, respecto de las actas, se recuerda que el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece que *“De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.*

Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar el acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones”

Respuesta del Centro Directivo.

Se acepta y se incorpora al texto.

8.- Artículo 17. Vigencia de la inscripción.

En el apartado 4 sería aconsejable contemplar un trámite de audiencia antes de proceder a revocar la inscripción

Respuesta del Centro Directivo

Se acepta la propuesta y se introduce en el articulado.

9.- Artículo 26. Régimen contable del órgano de control.

El contenido de este artículo parece una reiteración del artículo 25.3.

Respuesta del Centro Directivo

Se acepta la propuesta y se elimina el citado artículo

III. Informe del Servicio de Presupuestos.

La Asociación Pro-Mollete de Antequera, solicitó el reconocimiento de la Indicación Geográfica Protegida (IGP) «Mollete de Antequera», siendo aprobado mediante el Reglamento de Ejecución (UE) nº 2020/1710 de la Comisión de 10 de noviembre de 2020, ha presentado ante la Consejería de Agricultura,

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 6/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible una propuesta de Reglamento de funcionamiento del Consejo Regulador de la IGP «Mollete de Antequera» para su constitución como corporación de Derecho Público y su autorización por la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, incluyendo entre otros aspectos, la regulación del proceso electoral para designar las vocalías del Pleno, de acuerdo con el Decreto 17/2016, de 19 de enero, por el que se regula el procedimiento electoral de los Consejos Reguladores de las denominaciones de calidad diferenciada de Andalucía.

En consecuencia, el presente proyecto de Orden tiene por objeto la aprobación del Reglamento de funcionamiento del Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida «Mollete de Antequera». Analizado el contenido de la documentación remitida, se informa que la tramitación de esta disposición normativa no conlleva gasto presupuestario alguno pues no precisará de ninguna reestructuración en la organización de los Servicios de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, ya que el trabajo será atendido con los medios personales y materiales de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria.

Finalmente, se indica que en el caso de que el texto del proyecto de Orden fuera objeto de modificaciones que afectasen a su contenido económico-financiero, y, por tanto, a la memoria económica analizada anteriormente, será necesario remitir una memoria económica complementaria que contemple el análisis económico-financiero de los cambios realizados.

Respuesta del Centro Directivo.

No hay nada que incorporar al texto.

IV. Consejo de la Competencia de Andalucía.

V.1. Consideraciones generales

Las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), junto con las Denominaciones de Origen Protegidas (en adelante, DOP), se configuran como regímenes de calidad diferenciada para nombrar a determinados productos agroalimentarios, básicamente en función de sus características vinculadas a su origen geográfico. El reconocimiento de la IGP da confianza a las personas consumidoras y les proporciona garantías para distinguir los productos de calidad, al mismo tiempo que ayuda a los productores a comercializar mejor sus productos. Estos instrumentos de calidad pueden contribuir y servir de complemento, también, a la política de desarrollo rural.

Así, en primer lugar hay que indicar que el proyecto normativo objeto de informe sí que regula un sector económico e incide en la actividad económica, la competencia y la unidad de mercado, al establecer las condiciones que permiten el uso de la IGP Mollete de Antequera, proporcionando de esa forma el poder disfrutar a los hornos ubicados en los términos municipales de Antequera y Fuente de Piedra, de las ventajas competitivas que puede ofrecer su pertenencia.

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 7/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este sentido, es oportuno comenzar el análisis de esta propuesta normativa haciendo una especial referencia acerca de la naturaleza jurídica del Consejo Regulador de la IGP Mollete de Antequera como corporación de Derecho Público (artículo 2.2)

El Consejo Regulador como Corporación de Derecho Público, cuando actúa en el ejercicio de las potestades públicas que tiene encomendadas, es asimilable a una Administración Pública, resultándole de aplicación los principios de una buena regulación económica establecidos en distintas normas legales del ordenamiento jurídico, entre las que cabe resaltar la LGUM.

La LGUM establece en su artículo 9 que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. En particular, garantizarán que los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad, cumplen estos principios, según el apartado 9.2.e).

A tal efecto, las medidas que pudieran contener restricciones al acceso y ejercicio de la actividad económica deben estar justificadas conforme a los citados principios, especialmente a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Ello implica motivar su necesidad en la salvaguarda de una concreta razón de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como acreditar su proporcionalidad para alcanzar la razón invocada, de manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Así, en el supuesto que nos ocupa, el Consejo Regulador de la IGP Mollete de Antequera se configura como una corporación de Derecho Público, lo cual le confiere unas determinadas prerrogativas de carácter eminentemente público. El ejercicio de tales funciones, aun cuando como se ha señalado anteriormente vienen determinadas en la Ley, puede presentar problemas desde el punto de vista de la competencia, debido a sus características y a los incentivos económicos que tendrían los operadores económicos instalados, que podrían verse tentados a impedir o dificultar la entrada de nuevos miembros en el Consejo Regulador, por lo que se recomiendan regímenes abiertos bajo la aplicación de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, para que todos los operadores económicos que estén interesados y sean capaces de ajustarse a las condiciones del pliego puedan acceder a la utilización de este distintivo de calidad.

Asimismo, sería precisa una motivación sobre la necesidad y proporcionalidad de la existencia de la IGP Mollete de Antequera, así como de la delimitación de su ámbito geográfico, en este caso, formado únicamente por los municipios de Antequera y Fuente de Piedra (Málaga), y de los requisitos que debe cumplir el producto, establecidos en el pliego de condiciones para acogerse a la IGP, en cumplimiento del objetivo de protección de la producción y garantía de la calidad de los Molletes de Antequera, y de las posibles alternativas tenidas en cuenta para lograr tales objetivos de la manera menos restrictiva y distorsionadora para la actividad económica. En concreto, en relación con la área geográfica de la IGP Mollete de Antequera, debe contar con la justificación de que la zona definida tiene características que la distingue de los municipios vecinos o que las características del producto es distinta de las de los productos de los municipios adyacentes.

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 8/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Asimismo, desde una óptica de competencia, el Consejo Regulador representa los intereses de todos los hornos de los términos municipales de Antequera y Fuente de Piedra que se encuentran inscritos en el Registro de Hornos Elaboradores (artículo 16), estando integrado por tanto por operadores privados del mercado.

De este modo, es necesario remarcar que, aún bajo la consideración de corporaciones de derecho público, los Consejos Reguladores, al igual que los operadores económicos privados que lo conforman, están sujetos a la normativa de defensa de la competencia. En concreto, las actuaciones de los Consejos Reguladores están sometidas a las conductas anticompetitivas tipificadas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, debiéndose tener en cuenta, no obstante, las conductas exentas por norma con rango de Ley (artículo 4.1 de la LDC)³.

Así lo confirma, también, el Reglamento (UE) 1151/2012 en su considerando 57, cuando en relación al papel de las agrupaciones de productores establece que⁴ *“Ninguna de estas actividades, sin embargo, debe facilitar ni determinar conductas contrarias a la competencia que sean incompatibles con los artículos 101 y 102 del Tratado”*.

Cabe destacar, a tal efecto, que son contrarias al artículo 1 de la LDC las conductas colusorias entre operadores económicos del mercado, como pueden ser, entre otras: la fijación de precios u otras condiciones comerciales o de servicio, limitación o control de la producción o el reparto de mercado, así como las actuaciones de boicot empresarial.

Además, debe precisarse que cuando los agentes desempeñan un papel significativo en el diseño y en la aplicación de la regulación del sector, existe el riesgo de que esas reglas vayan a provocar en la práctica restricciones a la competencia. Es más, la elaboración de las normas internas de ordenación del mercado por el Consejo Regulador puede incidir en las condiciones de competencia de estos mercados sobre todo cuando esa capacidad de autorregulación excede del cumplimiento de los objetivos para los que fue conferida. De ahí que adquiera especial importancia que no se utilice esta facultad autorreguladora o correguladora para distorsionar la ordenación del mercado, reducir los incentivos para competir o facilitar acuerdos colusorios entre productores competidores.

Junto a lo anterior, se recuerda que las autoridades autonómicas de competencia, entre ellas la propia ACREA, están legitimadas para impugnar disposiciones generales de rango inferior a la ley y los actos de las Administraciones Públicas autonómica o locales del ámbito territorial de Andalucía sujetas al Derecho Administrativo de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.2 de la LDC. En concordancia con el precepto anterior, el artículo 8.3 b) de los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, confiere esta legitimación para acordar la impugnación al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía) dentro del ámbito territorial de Andalucía.

Por último, conviene destacar que, desde el punto de vista de la promoción de la competencia, las autoridades de la competencia ya se han pronunciado previamente en relación con los regímenes de calidad diferenciada (DOP e IGP) y los Consejos Reguladores, destacándose los Informes emitidos por

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 9/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



este Consejo en relación con el *anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía*⁵ y, más recientemente sobre el *proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 27 de diciembre de 2019, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida «Aceite de Jaén»*⁶, así como los Informes emitidos por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), concretamente los siguientes: *Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico*⁷; etc, en el que se identifican una serie de restricciones a la competencia en relación con el modelo de protección de las DOP y las IGP, tanto por su propia regulación como por la actuación de los Consejos Reguladores:

- Restricciones en cuanto al modelo: i) la inexistencia de competencia en el mercado de servicios de certificación en la DOP, al asignarse normalmente en exclusividad al Consejo Regulador; ii) la naturaleza jurídica de Corporación de Derecho público de los Consejos Reguladores, por las amplias facultades otorgadas que constituyen un riesgo potencial de introducir restricciones adicionales.
- Restricciones a la entrada de nuevos operadores. El Consejo Regulador está formado por los operadores incumbentes, que tienen incentivos y posibilidades de introducir barreras de entrada a través de diversas vías: i) el establecimiento de límites territoriales que favorezcan relativamente a los operadores ya establecidos en el mercado; ii) los requisitos y el procedimiento de registro; iii) el diseño del pliego de condiciones que debe cumplir un producto para acogerse a una DOP o IGP del producto (el documento normativo que establece los requisitos que debe cumplir un producto procedente de una DOP o IGP).
- Restricciones a la capacidad de competir de los operadores presentes en las DOP/IGP. Muchas de ellas derivan de la propia regulación relativa a las funciones y otros aspectos de los Consejos Reguladores. En particular: i) el establecimiento de límites a la producción por los Consejos Reguladores; ii) la elaboración de estadísticas de información económica comercialmente sensible y su potencial riesgo anticompetitivo en la conducta multilateral de los operadores; iii) las restricciones a la política de marcas y de publicidad de los operadores de una DOP/IGP; iv) la política de etiquetado.

Hay que señalar que parte de las restricciones descritas por la CNMC en su Informe vienen derivadas de la propia normativa europea, estatal y autonómica establecida.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

D I C T A M E N

PRIMERO.- Los Consejos Reguladores son por naturaleza corporaciones de derecho público y están plenamente sometidos a la normativa de defensa de la competencia. Por ello, se recomienda incorporar

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 10/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en el texto del Reglamento del Consejo Regulador objeto del presente Informe, en su artículo 2.3, una referencia explícita al sometimiento de la Corporación a los límites establecidos por la LDC, a la LGUM y a las normas administrativas generales, esto es a la Ley 39/2015 y a la Ley 40/2015, en la medida en que se aplican supletoriamente a los Consejos Reguladores en las actuaciones realizadas en su condición de corporaciones de derecho público.

Respuesta del Centro Directivo

Se atiende la propuesta y se incorpora al texto salvo lo referente a la Ley 40/2015 de 1 de octubre, en cuanto que de acuerdo con las últimas indicaciones del Servicio de Legislación la anterior Ley no regularía a los Consejos Reguladores de manera supletoria, al ceñirse ésta a las Administraciones Públicas y entes de derecho público o privado vinculados.

SEGUNDO.- Entre las funciones otorgadas al Consejo Regulador de la IGP Mollete de Antequera, se encuentra en su artículo 6.2.c) la de elegir y, en su caso, ejecutar el sistema de control, en el marco establecido por el artículo 13.2.b) de la Ley de Calidad Agroalimentaria de Andalucía.

En este sentido, la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, antes de la comercialización del producto, debe garantizar los principios de imparcialidad, objetividad y competencia técnica, tal y como regula el artículo 33.1 de la Ley de Calidad Agroalimentaria de Andalucía, a los que procede unir los principios establecidos en los artículos 3 y 8 de la LGUM, de no discriminación y de transparencia, que toda autoridad competente debe respetar.

Desde la perspectiva de competencia, la opción más procompetitiva entre las previstas en la citada regulación, es aquella en la que el órgano de control no sea el propio Consejo Regulador o que haya sido creado a su iniciativa, eligiéndose mediante un proceso abierto, concurrente y competitivo, no estando justificado que los Consejos Reguladores puedan ejercer funciones de certificación, de modo directo e indirecto, ya que se trata de entidades que participan en la elaboración del pliego de condiciones, con lo que ya de por sí existe el incentivo, y en consecuencia, el riesgo, de que introduzcan restricciones de acceso a terceros operadores; y su participación en la verificación de dichas condiciones aumenta los riesgos anteriores.

Por otro lado, tal y como define el artículo 32 de la Ley de Calidad Agroalimentaria de Andalucía, la norma específica reguladora de cada denominación de calidad debe establecer el mecanismo de elección de su sistema de control que, en todo caso, estará separado de la gestión de la misma. Sin embargo, no se ha encontrado en el texto del presente informe normativo la elección del sistema de control realizada.

Respuesta del Centro Directivo

Tal y como se indican en el punto anterior la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, antes de la comercialización del producto, debe garantizar los principios de imparcialidad, objetividad y competencia técnica, tal y como regula el artículo 33.1 de la Ley de Calidad Agroalimentaria de Andalucía,

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 11/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Este aspecto no debería someterse de nuevo a discusión en cuanto que de acuerdo con el artículo 21. a) de la Ley 2/2011, de 25 de marzo los Consejos Reguladores podrán ejercer las funciones de certificación como Organismos de evaluación de la conformidad, los Órganos de control de las DOP, IGP e IGBE.

Asimismo tal y como se establece en los artículos 32 y 33 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, el artículo 32.1 sobre el sistema de control. “ *La norma específica reguladora de cada denominación de calidad, a la que se refiere el artículo 7.3, establecerá el mecanismo de elección de su sistema de control, que, en todo caso, estará separado de la gestión de la misma,*” y en el artículo 33.2 “*Cuando se opte por una de las opciones de control, contempladas en el apartado 1, será a ésta a la que deben acogerse todos los operadores agroalimentarios y pesqueros.*” Por lo que de acuerdo con los preceptos legales establecidos en la citada Ley el Consejo Regulador, está legitimado a través de su Pleno a elegir la opción de control a la que se deberán someter los interesados en formar parte de esa figura de calidad, en caso que nos ocupa una IGP, tal y como se establece en el artículo 33.1 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo.

TERCERO.- Sobre los requisitos que debe cumplir el etiquetado de los productos, regulado en el artículo 6.2.f), es necesario mencionar que dichos requisitos deberán respetar el principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM, de manera que estén justificados en atención a la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. Ello sin perjuicio del cumplimiento de la regulación específica establecida sobre el etiquetado para las denominaciones de calidad diferenciada y los productos agroalimentarios y para la publicidad en general, a nivel tanto europeo, nacional, como autonómico.

Respuesta del Centro Directivo.

El Consejo Regulador, está obligado por la normativa de etiquetado a determinar cuales son los requisitos, siempre dentro del principio de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con el artículo 13, f) de la Ley 2/2011 de 25 de marzo en el que se establece : “en el ámbito de sus competencias, los requisitos que deben cumplir las etiquetas de los productos amparados.”

CUARTO.- El artículo 6.2.h), establece como función del Consejo Regulador, la de elaborar estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y general conocimiento. En este sentido, es necesario recordar que este Consejo ya manifestó que la elaboración de estadísticas con información comercial sensible, como pueden ser los precios y otras condiciones generales de venta, puede comportar problemas desde la óptica de competencia en los mercados, facilitando la colusión y la coordinación entre competidores, conductas éstas prohibidas por el artículo 1 de la LDC, debiéndose tratar en cualquier caso la información disponible de forma agregada y publicarse sin referencia alguna de carácter individual. Por todo ello, se recomienda una revisión de esta previsión normativa en los términos expuestos en el apartado correspondiente del cuerpo del informe, al poder entrañar una restricción a la competencia contraria a la LDC.

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 12/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Respuesta del Centro Directivo

Entendemos que la elaboración de estadísticas por parte del Consejo Regulador, responde a la finalidad de aunar información persiguiendo una mejor calidad y rendimiento del producto que nos ocupa, en este caso el “Mollete de Antequera” sin que en ningún momento se persigan conductas colusorias que supongan una restricción de la competencia, tal y como se establece en el artículo 13 h) de la Ley 2/2011 de 25 de marzo “Elaborar estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y general conocimiento. “

QUINTO.- Sobre el Registro de Hornos Elaboradores regulado en el artículo 16 del proyecto normativo es necesario mencionar varias observaciones:

- En cuanto a los datos solicitados por el Consejo Regulador para la inscripción en el Registro de Hornos Elaboradores, recogidos en los apartados 3 y 4 del artículo 16, es necesario mencionar el amplio margen de discrecionalidad otorgado al Consejo Regulador acerca de la información y la documentación que podría solicitar para la inscripción en el Registro, con la consiguiente inseguridad jurídica para los operadores económicos, máxime teniendo en cuenta que su inscripción resulta obligatoria para hacer uso de la IGP. Por tanto, se recomienda que se especifique expresamente la información y documentos que deben remitir los operadores para su inscripción.
- En la medida en que las solicitudes de inscripción y de baja serán tramitadas según la Ley 39/2015 y que los hornos que realicen su solicitud pueden ser personas físicas o jurídicas, debe establecerse la posibilidad de que la solicitud se realice mediante medios electrónicos, debiendo quedar reflejada en el texto del artículo 16, con los consiguientes beneficios en la simplificación y agilización del procedimiento.
- Por último, hay que señalar que en el apartado 9 del artículo 16 se indica que la inscripción en el Registro del Consejo Regulador será voluntaria, al igual que las correspondientes bajas de los mismos, siendo, sin embargo, preceptiva para poder hacer uso de la IGP Mollete de Antequera, lo cual es incongruente, ya que en un primer término se contempla que la inscripción es voluntaria y, a continuación, se expresa que resulta obligatoria para hacer uso de la IGP, por lo que la referencia a la voluntariedad se recomienda que desaparezca, para otorgar mayor claridad a la norma.

Respuesta del Centro Directivo

Se acepta la propuesta y se procede a darle una nueva redacción al párrafo del artículo 16.3 del Reglamento.

SEXTO.- Sobre la posibilidad de controlar la producción, elaboración y existencias de productos del Consejo Regulador de la IGP Mollete de Antequera, el artículo 21.1 atribuye unas facultades que pueden entenderse contrarias a la libre competencia y que no tendrían cabida, en la medida en que pueden resultar constitutivas de infracción del artículo 1 de la LDC, debiéndose analizar si éstas gozarían de la exención legal establecida en el artículo 4.1 de la LDC, que exime de la aplicación de las prohibiciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC a las conductas que resulten establecidas en una norma con rango de ley, sin perjuicio de la eventual aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de defensa de la competencia. De esta forma, con la actual redacción del artículo 21.1 del Reglamento podría llegar a entenderse que la Administración competente estaría dando un amparo legal a una práctica prohibida

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA	21/04/2022	PÁGINA 13/16
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



por la LDC. En consecuencia, se recomienda la eliminación de tales facultades para que resulten compatibles con la normativa vigente en materia de competencia, especialmente con el artículo 1 de la LDC.

Por otra parte, hay que llamar la atención sobre el contenido del apartado 2 de este mismo artículo 21 referido a que las personas físicas o jurídicas inscritas en el Registro facilitarán aquellos datos que, en el ámbito de sus competencias, solicite el Consejo Regulador o los que con carácter general pueda establecer la Consejería competente en materia agraria y pesquera, sobre producción, elaboración, existencias, comercialización, u otras materias, dado que la unificación de la información, como ya se ha indicado a lo largo de este Informe, supone un riesgo de que se produzca una posible coordinación de estrategias de producción y comercialización de los operadores y de reducción del nivel de competencia en el mercado, por lo que, aunque valorándose positivamente la previsión contenida en el artículo 21.3 referida a que ninguna información obtenida podrá facilitarse ni publicarse más que en forma numérica, se recomienda introducir las debidas cautelas de agregación de datos, así como la sujeción explícita a la normativa de defensa de la competencia.

Respuesta del Centro Directivo.

El artículo 13, de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, sobre los fines y funciones del Consejo Regulador de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, en su apartado se establece que el Consejo Regulador, podrá e) *“Adoptar, en su caso, en el marco de su normativa específica, el establecimiento de los rendimientos, límites máximos de producción, de transformación y de comercialización en caso de autorización, la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos, según criterios de defensa y mejora de la calidad, de acuerdo con la normativa vigente en materia de competencia y dentro de los límites fijados por su reglamento.*

Asimismo el apartado h) del mismo artículo se establece que el Consejo Regulador, podrá *“Elaborar estadísticas de producción, elaboración y comercialización de los productos amparados, para uso interno y para su difusión y general conocimiento.”*

Entendemos que el anterior artículo de la Ley 2/2011, de 25 de marzo otorga la suficiente base legal para que el Consejo Regulador, determine en su Reglamento las obligaciones que se citan, siempre con la finalidad de velar por el prestigio de la denominación de calidad y el cumplimiento de la normativa específica del producto amparado .

SÉPTIMO.- Sobre las obligaciones económicas, las cuotas y los abonos por prestación de servicios previstas en los artículos 22, 23 y 24 del proyecto normativo, es necesario manifestar que aunque estas obligaciones económicas cuentan con respaldo legal (artículo 20.1.d) de la Ley de Calidad Agroalimentaria de Andalucía), que permite a los consejos reguladores obtener financiación, entre otros recursos, a través de la cantidad recaudada por cuotas y derechos por prestación de servicios, ha de indicarse que desde la perspectiva de competencia, la exigencia de cuotas de inscripción, de separación o periódicas por pertenecer a una corporación, así como la fijación de otros conceptos de pago obligatorios por parte de los operadores económicos, pueden entrañar barreras de entrada o de salida, al tener como efecto el de desincentivar, aplazar o imposibilitar la entrada de nuevos agentes

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 14/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competidores o, en su caso, la salida de los ya instalados, reduciendo de este modo la presión competitiva, y facilitando el traslado de estas cargas económicas a las personas consumidoras.

Así, hay que añadir que la Ley de Calidad Agroalimentaria de Andalucía no contempla expresamente la cuota de separación, como sí se hace respecto a las cuotas de permanencia y a los derechos por prestación de servicios en su artículo 20.2, por lo que se considera que el establecimiento de una cuota de separación para los integrantes del Consejo Regulador supone una limitación o requisito injustificado y desproporcionado para el desarrollo de la actividad, difícilmente compatible con el artículo 5 de la LGUM, por lo que se recomienda se elimine del presente proyecto de Reglamento.

Respecto a las cuotas obligatorias que deben abonar las personas físicas o jurídicas que pertenezcan al Consejo Regulador, no hay que obviar que estos costes relativos a las cuotas de inscripción podrían repercutirse a las personas consumidoras. En este sentido, el establecimiento de elevadas cuotas de inscripción no resultaría justificado conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, y se convierten en auténticas barreras de entrada al mercado. Por tanto, desde la óptica de competencia, las cuotas de inscripción en la corporación de derecho público deberían fijarse de manera que cubran única y exclusivamente los costes administrativos asociados a la tramitación de la inscripción que debe ser telemática, para minimizar costes y facilitar el trámite de alta en dicho Consejo.

Por otro lado, se establece la posibilidad de aumentar en hasta un 25% la cuota fija de inscripción respecto a la establecida anteriormente, siendo este aspecto discriminatorio, ya que para dos operadores económicos distintos la cuota de inscripción puede variar hasta un 25% y con una amplia discrecionalidad por parte del Consejo Regulador, ya que no se establece cuáles son los motivos que implicaría tal incremento en la cuota fija y la forma en la que se calcularía este aumento porcentual. Se recomienda, por tanto, un replanteamiento en el cálculo de la cuota variable de manera que, sobre la base del volumen de productos comercializados, se calcule la cuota variable de forma que tenga como único objetivo sufragar los costes de funcionamiento del Consejo Regulador, los cuales están anualmente presupuestados, tal y como se indica en el artículo 26.

Respuesta del Centro Directivo

Partiendo de la premisa de que estas obligaciones económicas cuentan con respaldo legal en el artículo 20.1.d) de la Ley Ley 2/2011, de 25 de marzo, que permite a los consejos reguladores obtener financiación, entre otros recursos, a través de la cantidad recaudada por cuotas y derechos por prestación de servicios, entendemos que existe un respaldo legal para que el Consejo Regulador en el Reglamento reproduzca este sistema de las diferentes cuotas, donde se establece con transparencia el sistema de financiación, por lo que entendemos que las cuotas impuestas son proporcionales y necesarias para el mantenimiento del Consejo Regulador.

En cuanto a la cuota de separación que pueden entrañar una barrera de salida, entendemos que resulta una prestación que no se encuentra recogida en la Ley 2/2011 de 25 de marzo como un posible ingreso a imponer por el Consejo Regulador, , al no tener un respaldo legal indiscutiblemente necesario para ello, por lo que se propone la eliminación de la misma.

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 15/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



OCTAVO.- Respecto a los derechos por prestación de servicios de gestión relacionados con el uso de la IGP Mollete de Antequera, debe significarse que las cantidades que se establezcan por el Pleno, no deben ser excesivas, ni discriminatorias, ya que se podría incurrir en prácticas anticompetitivas y barreras de entrada. Asimismo, en cuanto a los derechos en relación con la prestación de otros servicios que el Consejo Regulador pueda proporcionar a los operadores económicos inscritos, aunque estos servicios, en ningún caso, deben tener carácter obligatorio, sí que pueden permitir a los miembros del Consejo Regulador mejorar la eficacia, eficiencia y economía de la producción y comercialización de los productos bajo la IGP Mollete de Antequera, por lo que de la misma manera deben ser provistos a precios y en condiciones no abusivas ni discriminatorias.

Respuesta del Centro Directivo

A través del artículo 20.2, la Ley 2/2011 de 25 de marzo el Consejo Regulador, “ *El consejo regulador establecerá en su reglamento cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios en las condiciones autorizadas por la consejería competente en materia agraria y pesquera y en los términos que por la normativa correspondiente se determinen*”

Entendemos que las citadas cuotas al necesitar una aprobación previa por parte de la Consejería competente en materia agraria y pesquera velaran para que esas cuotas no resulten abusivas y sean proporcionales.

NOVENO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del vigente Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Respuesta del Centro Directivo.

Se tiene en cuenta los principios citados en nuestras actuaciones diarias.

V.B. LA JEFA DEL SERVICIO DE CALIDAD
DIFERENCIADA Y ORDENACIÓN DE LA OFERTA

Fdo:Margarita Villagómez Villegas

LA DIRECTORA GENERAL DE INDUSTRIAS,
INNOVACIÓN Y CADENA AGROALIMENTARIA

Fdo: Carmen Cristina de Toro Navero.

FIRMADO POR	CARMEN CRISTINA DE TORO NAVERO	21/04/2022	PÁGINA 16/16
	MARGARITA VILLAGOMEZ VILLEGSA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	