



INFORME DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA ECONÓMICA RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EN CASTILLA-LA MANCHA LA VENTA DIRECTA DE PRODUCTOS LIGADOS A LA EXPLOTACIÓN AGRARIA.

El presente informe se emite, a solicitud de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, en ejercicio de las competencias atribuidas a la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo en materia de defensa de la competencia, conforme al artículo 5.w) del Decreto 79/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo y su legalidad a la luz de las normas y principios de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

El proyecto de Decreto a que se refiere este informe ha sido elaborado por la Viceconsejería de Medio Rural, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Rural, y tiene por objeto principal el de regular y fomentar la venta o suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios por parte de los agentes productores agrarios, o sus agrupaciones, que los han producido y, en su caso, transformado directamente a una persona consumidora final, establecimiento, punto de venta directa a consumidor/a final.

OBSERVACIONES

Respecto del mismo, dado que se pretende regular una actividad económica, con posible incidencia en el mercado, procede efectuar algunas observaciones, dada su contraposición con las determinaciones básicas establecidas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), dictada en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, recogidas en el artículo 149.1. 13.ª de la Constitución.

1. Artículo 7. Registro de explotación con venta directa de productos ligados a la actividad agraria y ganadera.



El proyecto de Decreto objeto del presente informe contempla la creación del registro de explotación con venta directa de productos ligados a la actividad agraria y ganadera (en adelante RVD-CLM), *“que tendrá naturaleza administrativa y carácter público y servirá para disponer de un censo de las explotaciones que ejerzan su actividad de venta directa o suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios por parte de los agentes productores agrarios, o sus agrupaciones en el ámbito territorial establecido en este Decreto, y con el fin de facilitar la identificación y publicidad de los productos que producen o transforman y puntos de venta o establecimientos locales”*.

El apartado 2 de este artículo establece que *“para la inscripción en este registro se consultará la información que conste en las bases de datos del REGEPA, REGA, RGSEAA y del Registro de Industrias Agroalimentarias de Castilla-La Mancha (RIIA)”*. En principio, pues, se trataría de un registro público no habilitante para el ejercicio de la actividad. **Pero ya el apartado 4 del artículo hace una referencia a la solicitud de inscripción; y en el anexo II (declaración responsable de inicio de actividad, baja y modificación en el registro de explotación con venta directa de productos ligados a la actividad agrícola y ganadera – productos primarios y transformados con RGSEAA), se incluye el apartado “Datos de la solicitud”, con tres opciones relativas, respectivamente, a la inscripción, modificación y baja en el RVD-CLM.**

Asimismo, el apartado 1 del artículo 9 del proyecto normativo establece que *“En caso de producto transformado y que figuran como tal en el Anexo I, y que no poseen RGSEAA es necesaria la inscripción previa en el RVD-CLM antes del inicio de la actividad y de cualquier tipo de publicidad de la misma, debiendo presentar la correspondiente solicitud, a través del modelo que se establece como Anexo III.”*

Sin solución de continuidad, el artículo 10 regula la resolución de la solicitud de reconocimiento, estableciendo un plazo máximo de tramitación de seis meses; plazo durante el cual, al menos en el caso de los productores incluidos en el artículo 9.1, no habría lugar al ejercicio de la actividad de venta directa o suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios.

Si del contenido del artículo 7 cabría deducir el carácter habilitante de la inscripción registral para el desarrollo de la actividad, en el caso del artículo 9.1 (producto transformado y que no poseen RGSEAA) no cabe duda de que **estamos ante un registro de carácter habilitante, en el que la inscripción es constitutiva, es decir, de carácter obligatorio, pues sin la misma no es posible que las personas titulares de explotaciones agrarias que lo deseen puedan desarrollar la actividad de venta directa o suministro de pequeñas cantidades de productos agroalimentarios.**



La Ley 20/2013 (LGUM), en su artículo 17.1 in fine, establece que **las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización**, por lo que debería motivarse la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad que determinan el recurso a este régimen de intervención administrativa.

Si se justificase la necesidad de un procedimiento de autorización para el ejercicio de la actividad regulada, sería deseable, como se ha señalado en otras ocasiones desde esta Unidad, en orden a facilitar el conocimiento y comprensión en la toma de decisiones de los potenciales operadores, que buena parte del contenido de la declaración responsable que se incluye en los anexos II y III del proyecto, se incluyera en el texto del mismo, en un artículo que regulase la solicitud y la documentación requerida para la autorización.

2. Artículo 12. Priorización por uso de la marca “Castilla-La Mancha”.

El artículo 12 del proyecto normativo establece que *“Los agentes productores inscritos en el RVD-COLM que opten por utilizar el distintivo de la marca “Castilla-La Mancha” serán priorizados en los procedimientos de ayudas y subvenciones con concurrencia competitiva siempre que la normativa europea o estatal básica no lo prohíba. Asimismo, se priorizan en las asistencias a ferias agroalimentaria y en contrataciones de suministro tales como las de comedores de centros educativos, sanitarios o asistenciales.”*

El contenido de este artículo está directamente vinculado al del artículo 11, al que se hará referencia más adelante.

No hay objeción alguna en cuanto a discriminación por razón del territorio de residencia de los productores que utilicen el distintivo de la marca “Castilla-La Mancha”, en cuanto el Decreto 46/2020, de 18 de agosto, por el que se regula el derecho de uso y se crea el Registro Regional de Usuarios de la Marca “Castilla-La Mancha”, establece, en su artículo 4, que *“podrán utilizar la Marca “Castilla-La Mancha”, las personas físicas o jurídicas privadas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar conforme al ordenamiento jurídico español, y desarrollen una actividad económica en el territorio de la región”*. Esto es, independientemente del lugar de residencia o domicilio social de los productores.

Pero sí hay que formular una observación respecto de la discriminación que se produce entre los productores que utilicen el distintivo de la marca “Castilla-La Mancha” y los productores que utilicen el distintivo que figura en el anexo V del proyecto de decreto.



El procedimiento de concesión de subvenciones públicas se encuentra sometido a los mismos principios que el conjunto de la gestión administrativa. Estos principios derivan de los mandatos constitucionales de igualdad y no discriminación que reconoce el artículo 14, el principio de objetividad recogido en el artículo 103 y de distribución equitativa de recursos del artículo 31. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 8, establece que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

El derecho a la igualdad, en su perspectiva de igualdad en la aplicación de la ley, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, en doctrina pacífica y constante, proscribire el tratamiento desigual de situaciones idénticas, a menos que exista una justificación objetiva y razonable en la que fundamentar esa desigualdad de trato. **Ese tratamiento desigual entre unos productores y otros no queda justificado en el expediente.** Por el contrario, **que se utilice un distintivo u otro no puede ser considerado un criterio objetivo de otorgamiento y ponderación de ayudas y subvenciones**, pues ni siquiera es garantía de que unos productos sean de calidad superior a los otros.

Lo mismo cabe decir de la priorización en lo que a los contratos públicos de suministros de comedores de centros educativos, sanitarios o asistenciales se refiere. En este sentido, cabe destacar que desde el Comité de las Regiones Europeo (Dictamen 2011/C 104/01 «Sistemas de alimentos locales») se ha instado a que el criterio de “producido localmente” pueda ser un **criterio estándar de selección en las licitaciones** para el suministro de alimentos a comedores colectivos de centros asistenciales, educativos, sanitarios o penitenciarios. Las directivas comunitarias en materia de contratación permiten introducir **consideraciones sociales o ambientales** en los pliegos de contratación, tanto en los requisitos referentes al producto como en los criterios de selección del proveedor. Y el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, permite que los **criterios cualitativos** que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio puedan incluir aspectos medioambientales o sociales. **Pero la aplicación de esos criterios no permite discriminar en función del logo o marca utilizados.**

Finalmente, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en su artículo 18.2.i), establece que serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: *“Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio”*.



3. Otras observaciones.

Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, y en aplicación de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 39 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, en relación con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procede formular las siguientes observaciones.

3.1. Artículo 11. Información e Identificación de la venta directa en Castilla-La Mancha.

El apartado 2 del artículo 11 del proyecto de decreto establece, en su primer párrafo:

“Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, los agentes productores inscritos en RVD-CLM, podrán de manera voluntaria, identificar su producción o lugares donde se realiza la venta directa con el logo que figura en el Anexo V de este decreto, al amparo de lo dispuesto en el Decreto 46/2020, de 18 de agosto, por el que se regula el derecho de uso y se crea el Registro Regional de Usuarios de la Marca “Castilla-La Mancha”, mediante la realización de la declaración responsable de uso de la marca “Castilla-la Mancha” que figura en su Anexo V que, asimismo se ha incluida en este Decreto junto con los Anexos de solicitudes, quedando sujetos , en consecuencia, a los requisitos y obligaciones para el uso de esta marca.”

La redacción de este precepto resulta confusa, en la medida en que el uso del logo que figura en el anexo V del proyecto parece permitirse al amparo de una norma reglamentaria ya vigente, que tiene por objeto regular una actividad distinta. El logo incluido en el anexo V del proyecto es distinto del logo correspondiente a la marca “Castilla-La Mancha”, por lo que **no se entiende muy bien el sentido de la disposición**. Si lo que se pretende es indicar que los agentes productores indicados pueden optar entre la utilización del logo incluido en el anexo V del proyecto y el logo de la marca “Castilla-La Mancha”, debe indicarse con más claridad. Respecto al modelo de declaración responsable de uso de la citada marca, se incluye en un anexo sin numerar, que debería citarse, en su caso, como anexo VI.

Pero, además, el segundo párrafo del citado apartado, establece:

“El uso de la Marca “Castilla-La Mancha” podrá ser compatible con otras marcas y distintivos de calidad ya existentes, como las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas, razas autóctonas, productos de montaña o certificaciones de producción ecológica, o cualquier



otra marca o distintivo de calidad reconocido a nivel europeo, estatal o autonómico”.

Se insiste así en regular un aspecto que ya ha sido objeto de una norma reglamentaria que está vigente. En concreto, el artículo 8.4 in fine del Decreto 46/2020, de 18 de agosto, por el que se regula el derecho de uso y se crea el Registro Regional de Usuarios de la Marca “Castilla-La Mancha”, dispone: “*Asimismo, el uso de la Marca “Castilla-La Mancha” será compatible con el uso de otras marcas debidamente autorizadas*”. Entendemos que lo correcto sería, si esa es la intención, **modificar en el sentido deseado la norma vigente**, eliminando un elemento que puede inducir a confusión.

Confusión que aumenta cuando los párrafos tercero y cuarto del apartado 2 del artículo 11 del proyecto normativo, vuelven a referirse al distintivo incluido en el anexo V del mismo. Por ello, consideramos que debería procederse a una revisión de este artículo completo.

2. Anexos.

La denominación del anexo II debería ajustarse al contenido del proyecto normativo, por lo que se propone su modificación en el siguiente sentido: Declaración responsable de inicio de actividad, baja y modificación en el registro de explotación con venta directa de productos ligados a la actividad agraria y ganadera (productos primarios y transformados con RGSEAA).

La declaración responsable de uso de la marca “Castilla-La Mancha”, incluida como anexo sin numerar, **debería suprimirse**, toda vez que corresponde a una materia que ya ha sido regulada por el Decreto 46/2020, de 18 de agosto, por el que se regula el derecho de uso y se crea el Registro Regional de Usuarios de la Marca “Castilla-La Mancha”.

CONCLUSION

- En el caso del artículo 9.1 estamos ante un registro de carácter habilitante, en el que la inscripción es constitutiva, es decir, de carácter obligatorio. De acuerdo con lo dispuesto en la LGUM, las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización, por lo que debería motivarse la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad que determinan el recurso a este régimen de intervención administrativa.



- La priorización por uso marca “Castilla-La Mancha” contemplada en el artículo 12 puede ser contraria a la normativa en materia de ayudas y subvenciones y de contratos del sector público pues, aunque sean admisibles criterios de carácter social, la aplicación de esos criterios no permite discriminar en función del logo o marca utilizados por los productores.
- Las disposiciones relacionadas con la marca “Castilla-La Mancha” deben ser objeto de revisión, y considerar si basta con hacer una referencia a la norma reglamentaria que actualmente regula dicha materia **o si procede plantear una modificación de la misma.**

En consecuencia, analizado el proyecto de Decreto, esta Unidad considera que existen aspectos del mismo para los que se recomienda un replanteamiento de la regulación en base a las consideraciones expuestas.

Toledo, a 27 de octubre de 2020

LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA ECONÓMICA