

Dictamen 3 2020

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO
5 DE AGOSTO DE 2020

Sobre el Anteproyecto de Ley
por la que se modifica la Ley
12/2013, de 2 de agosto, de Medidas
para mejorar el funcionamiento de
la cadena alimentaria



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 786-2020

Colección Dictámenes

Número 3/2020

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, agosto de 2020

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid, España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-22.254-2020

Imprime

Palgraphic, S. A.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 5 de agosto de 2020 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 17 de julio de 2020 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El citado Anteproyecto, que se acompaña de su correspondiente Memoria de análisis de impacto normativo, comple-

ta la transposición de la Directiva (UE) 2019/633, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrario y alimentario, e incorpora nuevas medidas con el objeto de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

En febrero de 2020 se transpuso parte de esta Directiva a través del Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, tratando además de responder de manera rápida a la crisis que se cernía sobre el sector como resultado de la confluencia de varios fac-

tores, algunos coyunturales y otros de carácter más estructural, como la volatilidad de los mercados de productos agrarios, la caída sostenida de los precios percibidos por los productores, la cada vez mayor frecuencia de daños por fenómenos meteorológicos adversos, las tensiones comerciales con terceros países, el incremento de los costes de los consumos intermedios necesarios para la producción, principalmente de la energía, o la falta de equilibrio en la fijación de precios en la cadena alimentaria. En concreto, respecto a la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, el nuevo Real Decreto-ley prohibía la venta a pérdida o la destrucción del valor en la cadena e introducía la obligatoriedad de que el precio pactado entre productores y su primer comprador cubriera al menos los costes de producción.

Desde hace tiempo el CES precisamente venía subrayando, tanto en su Memoria anual como en informes más relacionados con el sector primario, la existencia de un desacoplamiento entre la evolución de las macromagnitudes de dicho sector y la rentabilidad de la actividad, acompañada de una pérdida continuada de tejido productivo y de empleo. El sector agroalimentario, además de esencial —como se ha demostrado durante la pandemia—, presenta un tejido productivo atomizado y territorialmente disperso, y comprende actividades en general intensivas en trabajo, no pocas de ellas de elevada estacionalidad y con producciones de naturaleza perecedera.

Todo ello lo convierte en especialmente vulnerable frente al resto de operadores de la cadena.

La cadena alimentaria lleva años experimentando un proceso de transformación y modernización, como respuesta a cambios importante en los hábitos de consumo o de compra y por la creciente digitalización de la actividad. Además, pesa sobre ella un importante grado de competencia, precedente incluso de mercados terceros, lo que dificulta la repercusión del aumento de costes de los insumos intermedios y obliga a trabajar con márgenes comerciales muy reducidos.

Pero el impacto de esta mayor presión competitiva sobre los distintos operadores de la cadena es muy diferente y se distribuye de manera dispar entre los tres sectores que participan en ella: el primario, la industria alimentaria y la distribución comercial. Por tal motivo, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, cuyo Anteproyecto fue valorado en el Dictamen 5/2012, de 21 de noviembre, del CES, incluyó una serie de medidas con el objetivo de mejorar el funcionamiento de esta cadena. Contempló actuaciones para evitar la pérdida de valor de los productos agrarios, prohibir las prácticas de competencia desleal o reforzar los contratos en los que deberán incluirse los costes efectivos de producción.

Posteriormente, por mandato de la propia Ley, en 2015 se creó el Observatorio de la cadena alimentaria, a partir del anterior Observatorio de precios

de los alimentos, para llevar a cabo estudios sobre la cadena de valor de los alimentos. A finales de ese mismo año, y también como desarrollo de la Ley de 2013, se aprobó, por Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de la Industria Alimentaria, el Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria.

Con carácter general, el dictamen del CES sobre el Anteproyecto que dio lugar a la Ley 12/2013 saludaba la finalidad de la nueva regulación, que era mejorar la eficiencia económica de los sectores productivos concernidos por la cadena alimentaria, contribuir a un mejor desarrollo rural y procurar una mayor seguridad alimentaria, entendida tanto en sus vertientes de salubridad y calidad de los productos como en las de diversidad y garantía de aprovisionamiento. Así, el dictamen compartía la afirmación sobre el valor estratégico que tiene el sector de producción de alimentos para la economía y la sociedad españolas, tanto por la vinculación entre el sector agroalimentario, el medio rural y el desarrollo local, como por la fuerza de los datos económicos que representa, y también porque la propia diversidad y calidad de las producciones de alimentos presentan una clara componente de riqueza cultural a preservar.

En el plazo transcurrido desde entonces han continuado acumulándose tensiones en la cadena alimentaria que han sido objeto de estudio, seguimien-

to y discusión, tanto en España como en el ámbito comunitario europeo. En este último, desde la Comunicación sobre la mejora en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria de 2009, COM (2009) 591 final, y la constitución de un foro de alto nivel sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, la Comisión Europea ha seguido expresando su preocupación por la necesidad de mejorar su funcionamiento y, en particular, sobre la incidencia de las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria. En julio de 2014 presentó, en tal sentido, una Comunicación sobre cómo hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas, COM (2014) 472 final, y en enero de 2016, un Informe sobre dichas prácticas comerciales desleales, COM (2016) 32 final.

Todo ello culminó en la Directiva (UE) 2019/633, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, objeto de transposición por parte del presente Anteproyecto. Esta Directiva es una norma de mínimos dejando un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para llevar a cabo su transposición. No obstante, cabe señalar que la propia la Ley 12/2013 ya regula y prohíbe muchas de las prácticas que ahora señala la Directiva, de modo que su modificación responde a los aspectos aún no contemplados.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen se compone de un preámbulo, un artículo único, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final.

El **artículo** único modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, en los siguientes términos:

Uno. El artículo 2 de la Ley 12/2013, referido al ámbito de aplicación, comprende las relaciones comerciales que se produzcan entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria desde la producción a la distribución de productos agrícolas o alimentarios. Se incluyen también las que se realicen entre operadores de la cadena agroalimentaria en los procesos de envasado, transformación o acopio para su posterior comercialización y, en todo caso, las compras de animales vivos, los piensos y todas las materias primas e ingredientes utilizados para alimentación animal. Para evitar los inconvenientes que podría producir en este tipo de relaciones, la exigencia de un contrato escrito se circunscribe a las transacciones que superen los 2.500 euros.

Dos. Se modifica el artículo 5, relativo a definiciones, modificando las letras a), d), e) y f), referidas respectivamente a la Cadena alimentaria, el Productor primario, los Productos agrícolas y alimen-

tarios y el Contrato alimentario. Asimismo, se incorporan nuevas definiciones, añadiendo las letras j) Proveedor, k) Productos agrícolas y alimentarios perecederos, l) Comprador, m) Autoridad pública, y n) Secretos comerciales.

Tres. Se modifica el apartado 1 del artículo 8, sobre Formalización de los contratos alimentarios, estableciéndose que dichos contratos deberán formalizarse por escrito antes del inicio de las prestaciones, firmándose una copia por cada una de las partes que intervienen en ellos, y su redacción se basará en los principios de transparencia, claridad concreción y sencillez.

Cuatro. Se modifica el artículo 9, relativo a las condiciones contractuales, en su apartado b), referido al Objeto del contrato, y en el h), sobre Duración del contrato. Y se añaden nuevos apartados: k) Penalizaciones contractuales por no conformidades, incidencias o cualquier otra circunstancia debidamente documentada; l) Excepciones por causa de fuerza mayor; m) Indicación expresa de a qué legislación se sujetará en caso de que una de las partes no tenga su establecimiento en España.

Cinco. Se modifica el título del artículo 12, que pasa a denominarse Modificaciones unilaterales, así como la redacción del apartado 1, prohibiéndose las modificaciones de las condiciones con-

tractuales establecidas en el contrato alimentario, salvo por mutuo acuerdo de las partes. Además, los contratos alimentarios deberán contener las correspondientes cláusulas que prevean el procedimiento para su posible modificación.

Seis. Se añade un nuevo artículo 14 bis, Otras prácticas comerciales desleales, con tres apartados. El apartado 1 enumera y describe las prácticas comerciales desleales que quedan prohibidas. El apartado 2 contempla otra serie de prácticas comerciales prohibidas, a menos que se hayan acordado previamente de manera clara y sin ambigüedad en el contrato alimentario entre el proveedor y el comprador, incluyendo la determinación de los pagos que deban realizarse con motivo de los servicios prestados por el comprador. En el apartado 3 se prevé que cuando una de las partes solicite un pago por las situaciones descritas en las letras b), c), d), e) o f) del apartado 2, deberá facilitar a la otra parte por escrito, si esta lo solicita, una estimación de los pagos por unidad, o por el total, según proceda. En las situaciones descritas en las letras b), d), e) o f), también le facilitará, por escrito, una estimación de los gastos y la base de dicha estimación.

Siete. Se modifica el artículo 23, sobre Infracciones en materia de contratación alimentaria. En el apartado 1, relativo a infracciones leves, se modifican algunas infracciones y se añaden otras

nuevas, como cancelar, cualquiera de las partes, un pedido de productos agrícolas y alimentarios percederos dentro de los 30 días previos al momento señalado para su entrega; amenazar o llevar a cabo, por el comprador, actos de represalia comercial contra el proveedor cuando este ejerza sus derechos contractuales legales, o devolver, por el comprador, productos agrícolas y alimentarios no vendidos al proveedor sin pagar por ellos, o su eliminación, o ambas cosas.

El apartado 2, relativo a infracciones graves, establece nueve tipologías de infracciones, incluyendo la no formalización por escrito de los contratos alimentarios a los que se refiere esta Ley, que en la normativa actual es considerada infracción leve. Se consideran también infracciones graves la reincidencia por la comisión de dos o más infracciones leves en el plazo de dos años, la no incorporación en el contrato alimentario del precio o la realización de modificaciones del precio incluido en el contrato que no estén expresamente pactadas por las partes, entre otras.

Por otra parte, se añaden dos nuevos apartados al artículo 23: el apartado 6, que estipula que el procedimiento sancionador que deba incoarse con motivo de las infracciones se ajustará a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y el apartado 7, que establece los periodos de prescripción de las infracciones.

Ocho. Se modifica el artículo 24, relativo a sanciones, incluyendo en el apartado 1.a) referido a infracciones leves, la graduación de la multa de 250 a 3.000 euros. Se modifica asimismo el apartado 2, previéndose la posibilidad de que la autoridad que resuelva el expediente administrativo sancionador pueda poner término a la práctica comercial prohibida. Además, los responsables de las infracciones quedarán obligados a indemnizar los daños y perjuicios causados. Finalmente, la comisión de las infracciones tipificadas no podrá resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Nueve. Se modifica el artículo 26, sobre Competencia, añadiéndose una nueva letra c) al apartado 1, donde se prevé que corresponde a la Administración General del Estado ejercer la potestad sancionadora prevista, cuando una de las partes del contrato alimentario tenga su sede social principal en otro Estado y las partes hayan dispuesto expresamente que el negocio se someterá a la legislación española. Se modifica también la letra a) del apartado 3, estipulándose que será competente para la imposición de las sanciones en materia de contratación alimentaria el director de la Agencia de Información y Control Alimentarios, cuando la cuantía total de la sanción propuesta por el instructor del expediente no supere los 100.000 euros.

Diez. Se añade un nuevo título VII: las Autoridades de ejecución, compuesta

de dos artículos. El artículo 28. Designación de la Autoridad de ejecución en el ámbito nacional, prevé que la Autoridad de ejecución prevista en la Directiva (UE) 2019/633, encargada de establecer y desarrollar el régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en el ámbito nacional, será la Agencia de Información y Control Alimentarios. Las comunidades autónomas designarán autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley en sus territorios, y tendrán, al menos, las funciones que se le atribuyen a la Agencia de Información y Control Alimentarios.

El artículo 29. Denuncias y confidencialidad, estipula que en los casos en que la competencia sancionadora corresponda a la Administración General del Estado, la Agencia de Información y Control Alimentarios llevará a cabo las funciones previstas en las letras f) y g) de la disposición adicional primera.

Once. Se modifica la disposición adicional primera, referente a la Agencia de Información y Control Alimentarios.

Disposición adicional única

Incorporación de Derecho de la Unión. Mediante esta norma se procede a la transposición completa al Derecho interno de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prác-

ticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentarias.

Disposición transitoria única

Contratos preexistentes. Los contratos alimentarios en vigor, incluidas sus pró-

rrogas y novaciones, en el momento de entrada en vigor de esta norma mantendrán su validez, debiéndose adaptar en el plazo de seis meses.

Disposición final única

Entrada en vigor.

3. Observaciones de carácter general

Sobre la importancia y la conveniencia de mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria

La cadena alimentaria vincula a una gran diversidad de operadores y actividades en todas sus fases: producción, transformación y distribución, en la que peculiaridades como la atomización (especialmente en la producción), la rigidez de la demanda, la estacionalidad en el mercado, en definitiva, la alta heterogeneidad de los operadores da lugar a desequilibrios de fuerzas entre ellos. Esta realidad se enfrenta, además, a importantes cambios en los hábitos y patrones de consumo así como a un entorno de creciente presión en precios procedente de los mercados internacionales lo que ha generado tensiones en toda la cadena alimentaria.

Esta presión se traslada a los operadores más débiles o vulnerables ya sea por su tamaño (especialmente en las fases de producción y de transformación), lo precedero de su producción o la dependencia económica de otro operador, pudiendo dar lugar a distorsiones en los mecanismos de formación de los

precios, de manera que no recojan plenamente el valor añadido generado en cada etapa del sistema de producción y distribución, lo que produciría ineficiencias en el conjunto.

Evitar tales distorsiones resulta esencial por cuanto los precios son, en las economías de mercado, las principales señales que orientan las distintas decisiones y procesos relacionados con la actividad económica. Por ejemplo, una subestimación del valor añadido generado en la producción induciría una menor inversión en innovación, que es un aspecto decisivo en la producción de alimentos para mantener un alto estándar de calidad, diversidad y seguridad, así como para favorecer su competitividad.

Por consiguiente, el CES comparte la necesidad de proteger a los operadores más débiles y de mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria. Todo ello redundaría en una mejora de la eficiencia económica de los sectores productivos integrados en la cadena, contribuye a un mejor desarrollo rural y procura una mayor seguridad alimentaria, entendida tanto en sus vertientes de salubridad y

calidad como en las de diversidad y garantía de aprovisionamiento, aspectos que han adquirido especial relevancia durante la actual pandemia. De hecho, la crisis actual ha puesto de manifiesto el valor estratégico que tiene el sector de producción de alimentos para la economía y la sociedad españolas, empezando por esa seguridad alimentaria, pero también por la vinculación entre el sector primario, el medio rural y el desarrollo local, por la fuerza de los datos económicos que representa. E, incluso, porque la propia diversidad y calidad de las producciones de alimentos presentan una clara componente de riqueza cultural a preservar. En definitiva, se trata de asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad involucrados en el suministro final de la cadena alimentaria.

Sobre las limitaciones al pleno ejercicio de la función consultiva del CES

Precisamente, reconociendo la importancia de la normativa en el proceso paulatino de reequilibrio de la cadena alimentaria española, el Consejo Económico y Social considera que las circunstancias que concurren en el momento de solicitud de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, dificultan el pleno ejercicio de la función consultiva del CES.

El hecho de que esta modificación responda a la necesidad de introducir cambios y mejoras necesarias para cumplir con los elementos impuestos por la Directiva 633/2019, cuya transposición se persigue, no puede obviar que las necesarias modificaciones en nuestra legislación se completan con las que introduce el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, que también procedió a transponer algunos elementos de dicha Directiva.

Norma que, actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley, lo cual no solo dificulta conocer el resultado final del nuevo texto legal sobre el que operarán los cambios que incorpora el Anteproyecto sometido a dictamen, sino que también priva a este Consejo de la oportunidad de manifestar su parecer sobre una regulación que completaría los cambios inaplazables y necesarios en esta materia.

Cabe citar, en primer lugar, las modificaciones sobre el régimen de infracciones y sanciones de la Ley operadas por el citado Real Decreto-ley 5/2020, sobre las que el CES no ha podido manifestarse. Asimismo, es preciso llamar la atención sobre modificaciones introducidas a través de esa misma norma que precisarían de una mayor delimitación o concreción, cuestiones sobre las cuales tampoco ha podido manifestarse este Consejo; sirvan a modo de

ejemplo la referencia al “coste efectivo de producción”, sobre el que no existe definición propiamente dicha, ni en la Ley ni en la Directiva, o el tratamiento que se introduce respecto a “los plazos de pago”, que haría necesario un mayor esfuerzo de delimitación por parte del legislador, a fin de evitar cualquier inseguridad jurídica.

Por todo ello, el CES entiende que en este dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, este órgano consultivo se ve obligado a pronunciarse sobre una normativa incompleta, lo que vendría a dificultar el ejercicio de su función consultiva de forma satisfactoria y plena, al no poder valorar el efecto global que tendrán las modificaciones propuestas en la norma a la que se refiere el Anteproyecto.

Sobre la mediación y los códigos de buenas prácticas

El CES considera que, máxime en un sistema tan complejo como la denominada cadena alimentaria, en la que participan una amplia diversidad de operadores, en su mayoría pequeñas y medianas empresas que actúan en cada momen-

to como competidoras, proveedoras o clientes de las demás, es importante complementar la regulación de prácticas comerciales en la norma con la existencia de códigos de buenas prácticas, o acuerdos voluntarios de autorregulación, entre los agentes de la cadena, así como con figuras adecuadas de mediación para la resolución, siempre desde la voluntariedad, de eventuales diferencias en los casos de desacuerdos, de manera que se alcance un funcionamiento más eficiente de la cadena.

En este sentido, la mediación es, sin desconocer el valor de los mecanismos voluntarios de autorregulación, un facilitador interesante para el despliegue de los efectos que pretende alcanzar el Anteproyecto sometido a dictamen. Por ello el CES estima aconsejable extender el ámbito de actuación del mecanismo de mediación contemplado en la Ley, de manera que esté a disposición de todos los operadores de la cadena.

Sobre la transparencia en la cadena

En relación con la necesidad de otorgar una mayor transparencia en la cadena alimentaria, sería necesario avanzar en mecanismos que la propicien.

4. Observaciones particulares

Toda vez que el Anteproyecto consta de un artículo único, de modificación de la Ley 12/2013, con sucesivos puntos

que inciden en la redacción de distintos artículos de dicha Ley, se ha optado en el presente dictamen, para una mayor

claridad, por rotular las observaciones del CES como referencias a los propios artículos de aquella.

Modificación artículo 2, ámbito de aplicación, de la Ley 12/2013 (apartado uno del Anteproyecto)

Entre las exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley, la redacción del Anteproyecto recoge en el apartado 1 del artículo 2, sin modificar el texto vigente, las entregas de producto, obligadas para los socios en virtud de sus estatutos, que se realicen a cooperativas agrarias agroalimentarias y otras entidades asociativas. En este sentido, tanto para mejor reflejar la concreta realidad española como para evitar posibles elusiones de las obligaciones de la Ley, que además podrían afectar a la propia competencia, el CES aconseja sustituir la actual referencia por la de cooperativas agrarias agroalimentarias y sociedades agrarias de transformación, complementándola en su caso con las referencias que resulten pertinentes a entidades de la pesca.

Se modifica, asimismo, el apartado 3 de ese mismo artículo para extender el ámbito de aplicación de la Ley a todas las operaciones o transacciones comerciales que se lleven a cabo en la cadena siempre que superen un monto concreto, cantidad que se ha referenciado al máximo dispuesto por Ley para poder realizar transacciones en efectivo (Ley 7/2012, de 29 de octubre).

Aunque, por lo general, las pymes y los pequeños proveedores son los más vulnerables en la cadena alimentaria, en

determinados supuestos, algunas prácticas comerciales podrían resultar desleales entre los operadores de mayor tamaño y, en su caso, terminar repercutiendo en el resto de eslabones vulnerables de la cadena por un efecto en cascada, por lo que en esta materia el Anteproyecto va más allá de lo previsto en la Directiva.

Modificación en el artículo 5, definiciones, de la Ley 12/2103, las letras a), d), e) y f) (apartado dos del Anteproyecto)

En este proceso de modificación de definiciones, referidas respectivamente a la Cadena alimentaria, el Productor primario, los Productos agrícolas y alimentarios y el Contrato alimentario, en opinión del CES podría haberse mejorado el conjunto del texto legal, tanto ampliando el listado de definiciones como revisando algunas de las referidas en la norma, entre ellas la relativa a los productos enumerados en el anexo I del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, así como los no incluidos en él, a fin de incluir aquellos no contemplados e incorporar otros conceptos u operadores que intervienen también en la cadena.

Con carácter general el CES considera que sería recomendable extender lo dispuesto sobre el incumplimiento de los plazos de pago a todos los intervinientes en la cadena alimentaria, estén incluidos o no en el ámbito de este Anteproyecto, con el objeto de que sea lo mismo para todos los eslabones y ninguno resulte perjudicado.

Incorporación en el artículo 5, definiciones, de la Ley 12/2103 de nuevas letras j), k), l), m) y n) (apartado dos del Anteproyecto)

Con independencia de que, en general, a lo largo del texto legal vigente es poco visible el hecho de que también están incluidas producciones pesqueras, la nueva letra j) que propone el Anteproyecto para las definiciones del artículo 5 de la Ley solo menciona a las organizaciones de productores, sin aclarar que, de acuerdo con la Directiva 2019/633 (en concreto el considerando 10), deberían incluirse las organizaciones de productores, reconocidas o no. En el ámbito concreto de la pesca sería positivo que las organizaciones de pescadores no reconocidas tuvieran, al menos en la parte de la Ley dirigida a la defensa de la competencia, la misma protección que las organizaciones de productores reconocidas, que es precisamente lo que se está intentando lograr en la Organización Común de Mercados de la pesca.

Modificación del artículo 8, formalización de los contratos alimentarios, de la Ley 12/2013 (apartado tres del Anteproyecto)

El texto sometido a dictamen modifica el apartado 1 del artículo 8, estableciendo que los contratos alimentarios deberán realizarse por escrito y firmarse por cada una de las partes intervinientes, basando su redacción en los principios de transparencia, claridad, concreción y sencillez. Se añade, a su

vez, el supuesto en que un socio entregue la producción a una cooperativa o a una entidad asociativa, donde no será necesaria la formalización por escrito si los estatutos o acuerdos establecen el procedimiento y este sea conocido por los socios.

En concordancia con lo señalado en la anterior observación sobre el nuevo redactado propuesto para el artículo 2.1 de la Ley, en tal supuesto sería oportuno, en opinión del CES, sustituir la referencia a “cooperativa o entidad asociativa” por la de “cooperativa o sociedad agraria de transformación”.

Nuevo artículo 14 bis, otras prácticas comerciales desleales (apartado seis del Anteproyecto)

De la enumeración que hace el apartado 1 del nuevo artículo 14 bis sobre otras prácticas comerciales desleales prohibidas, en opinión del CES, resulta confusa la redacción dada a la prohibición prevista en la letra i) sobre la solicitud de compensaciones por los gastos que se deriven de las reclamaciones de clientes, por lo que entiende necesaria ofrecer una redacción más clara y adecuada en pro de la seguridad jurídica.

Modificación del régimen sancionador en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley 12/2013 (apartados siete, ocho y nueve del Anteproyecto)

Como ya se anticipó en las observaciones generales, este es uno de los casos más claros de la limitación que supone para el ejercicio de la función consultiva del

CES el dictaminar sobre un Anteproyecto que viene precedido de modificaciones muy recientes, a través del Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por lo demás todavía en tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley en el momento de emitir el presente dictamen.

El Real Decreto-ley, en efecto, operó cambios sustantivos en el título V de la Ley 12/2013, elevando la calificación de algunas infracciones anteriormente leves y sustituyendo la potestad discrecional de la administración competente de publicar, como sanción accesoria, la publicidad sobre sanciones impuestas por infracciones muy graves que hayan adquirido firmeza en vía judicial, por la publicación periódica de esas sanciones, incluyendo ahora las graves, amparándose en lo regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno, con las debidas cautelas sobre la protección de datos recogidas tanto en dicha Ley como en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Todo ello queda al margen del presente dictamen, lo que limita la valoración sobre los cambios que recoge el Anteproyecto para el título V de la Ley 12/2013.

Por otro lado el artículo 14 bis del Anteproyecto incorpora prácticas comerciales desleales, sin traslación posterior al régimen de infracciones y sanciones. Por ello el CES quiere aconsejar una consolidación plena o refundición del contenido actual de la Ley en materia

de infracciones y sanciones, asegurando la claridad y completa concordancia de la tipificación de las infracciones con los contenidos obligacionales del texto que resulte vigente, y siempre desde la equilibrada calificación de estas y la adecuación, proporcionalidad y graduación de las sanciones al daño causado.

Con independencia de lo anterior, el CES estima conveniente realizar las siguientes observaciones particulares sobre el contenido del Anteproyecto en esta materia:

- Respecto al apartado 7 del artículo 23 de la Ley, relativo a la prescripción de las infracciones, el Anteproyecto establece que el cómputo de dicha prescripción comenzará el día en que “se hubiera tenido conocimiento de la infracción”.

Se introduce aquí un elemento novedoso que, aunque ya se contempla en otros ámbitos jurídicos, difiere del método de cómputo utilizado por la legislación en vigor que considera el inicio de dicho plazo desde “la comisión de la infracción”. A este respecto, el CES llama la atención sobre dicha modificación, puesto que al tratarse de una materia que excede del ámbito de transposición de la Directiva y que introduce una novedad de trascendencia en el cómputo de plazos, merecería un mayor esfuerzo justificativo por parte del legislador.

- En el apartado 2 del artículo 24 de la Ley vigente, el Anteproyecto intro-

duce la posibilidad de que, sin perjuicio de las sanciones que procedan, los responsables de las infracciones quedarán obligados a indemnizar los daños y perjuicios que serán determinados por el órgano competente para imponer la sanción.

En opinión del CES, la atribución de la determinación de la indemnización de los daños y perjuicios al órgano competente para imponer la sanción parece exceder de las capacidades sancionadoras propias de una autoridad administrativa. Considerando que, en el resarcimiento de los daños, la cuantificación de los mismos se circunscribe, principalmente, al ámbito judicial, no se alcanza a entender la modificación introducida en este apartado. Al margen de la información que puedan aportar las autoridades administrativas sobre la cuantificación de la indemnización por dichos daños, como ocurre en otros ámbitos, no se entiende la extensión de tal capacidad impositiva a un órgano administrativo, máxime cuando ya dispone, en la propia Ley, de la potestad de graduar los importes de las sanciones para adecuarlas al daño causado.

Nuevo título VII sobre las Autoridades de ejecución (apartado diez del Anteproyecto)

En el primer artículo de este nuevo título, artículo 28, Designación de la Autoridad de ejecución en el ámbito nacional, se establece que la Autoridad de ejecución

en el ámbito nacional será la Agencia de Información y Control Alimentarios, sin perjuicio de que las comunidades autónomas designen autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley en sus territorios que, además, tendrán las mismas funciones que la Agencia de ámbito nacional. Al respecto, el CES considera necesario que el Anteproyecto recoja algún mecanismo o instrumento que asegure la necesaria coordinación y colaboración entre dichas autoridades, por ejemplo, en términos similares a los previstos en la Directiva para la coordinación y la colaboración entre las Agencias de los distintos Estados miembros y la comunitaria.

Dentro de este mismo título, el artículo 29, relativo a las denuncias y confidencialidad, en su apartado 2 establece la obligación de la Administración pública de adoptar todas las medidas necesarias para proteger la identidad de los denunciantes mientras dure el procedimiento de control, así como para la adecuada protección de cualquier otra información cuya difusión se considere perjudicial para sus intereses.

A juicio del CES sería oportuno incluir también en este precepto, de manera similar a lo previsto en el artículo 24 bis, apartado 2, de la Ley 12/2013, la referencia a la Ley 19/2013, de Transparencia y a la legislación autonómica pertinente así como, sobre todo, a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a lo expresado en las observaciones generales y particulares recogidas en el mismo.

Madrid, 5 de agosto de 2020

Vº. Bº El Presidente en funciones
Pedro C. Fernández Alén

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA