



CONSULTA PÚBLICA PREVIA 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.

Con esta consulta pública previa a la elaboración del 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, se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Estas disposiciones se dirigen a incrementar y mejorar la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración normativa impulsados por la Administración General del Estado, de manera que, tanto los ciudadanos potencialmente afectados por la futura norma como las organizaciones y asociaciones interesadas, tengan la oportunidad de expresar su opinión con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, enriqueciendo y facilitando así el proceso de elaboración de las leyes y los reglamentos.

Con el objetivo de facilitar la participación en esta consulta pública previa, se facilita la siguiente información:

ANTECEDENTES DE LA NORMA

El 2 de agosto de 2013, las Cortes Generales aprobaron la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Con la aprobación de esta norma, se pretendía mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no sólo del sector, sino también de los consumidores.

Esta ley ha venido desempeñando desde su promulgación, un servicio esencial en el proceso de paulatino reequilibrio de la cadena alimentaria española. Sin embargo, la experiencia adquirida en la aplicación de la norma ha demostrado



que es necesario incorporar mejoras que permitan hacer frente de una manera más eficaz a la compleja situación del sector agroalimentario español y su evolución desde la entrada en vigor de la norma. Como se indicaba en la propia norma que ahora se pretende modificar, el sector agroalimentario es un sector vulnerable en su conjunto por sus propias características, ya que integra a una amplia diversidad de agentes de los sectores de la producción, la transformación y la distribución que a su vez se ven limitados individualmente por su idiosincrasia. Esta vulnerabilidad, tiene su origen, principalmente, en la atomización de los operadores de la cadena, la rigidez de la demanda, la estacionalidad en el mercado y la heterogeneidad en la dimensión económica de sus protagonistas, lo que se traduce, en una asimetría en los distintos eslabones que la componen.

A estas singularidades, hay que añadir las situaciones concretas y sobrevenidas que están sufriendo agricultores y ganaderos, quienes se han visto afectados por fenómenos adversos meteorológicos que han provocado daños irreparables, por tensiones comerciales provocadas por nuevos gobiernos de países terceros, así como por la caída de precios, el incremento de los costes de los insumos agrarios y consecuentemente, la merma de sus márgenes empresariales.

Situaciones, todas ellas en su conjunto, que requieren de una acción normativa inmediata y la adopción de soluciones y de medidas que no pueden demorarse, porque los perjuicios a los que se podría someter al sector serían incalculables.

Con este objetivo, y con el espíritu y la voluntad de diálogo para trabajar junto al sector en la búsqueda de soluciones a los temas que más preocupan a agricultores y ganaderos, se constituyó la Mesa de Diálogo del Sector Agrario. Tras ese proceso de diálogo con todos los agentes y con las CC. AA, se plantearon una serie de medidas regulatorias que no admitían demora, para lograr un impacto inmediato, necesario y positivo, en la situación que estaban sufriendo nuestros agricultores y ganaderos en particular y nuestra cadena alimentaria en general.

Para ello, esta modificación de la Ley de la Cadena, se articuló en dos fases, una primera, con un carácter urgente que culminó con la aprobación del Real Decreto-ley 5/2020, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, aprobado en Consejo de Ministros el pasado día 25 de febrero. Con este Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero,



se ha dado respuesta a aquellas demandas de agricultores y ganaderos, planteadas en la Mesa de Diálogo del Sector Agrario, que no admitían demora. Así, esta norma contiene medidas relativas a la ordenación de las relaciones comerciales en la cadena agroalimentaria y medidas en materia laboral y fiscal. De modo que con este Real Decreto-ley, se modificó la Ley 12/2013, de 2 de agosto, en aquellos aspectos en los que no se podía esperar a la tramitación de una reforma legislativa ordinaria.

La segunda de las fases introducirá nuevas medidas de mayor calado, para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, e incorporará al derecho español, 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 agrícola y alimentario.

Esta Directiva, da respuesta a una estrategia llevada a cabo por la Unión Europea, la cual, no siendo ajena a esta realidad, ha incrementado en la última década los esfuerzos para asegurar el correcto funcionamiento de este sector económico y con gran impacto social. Esta estrategia, comenzó su hoja de ruta con la Comunicación sobre la mejora en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria, de 2009 y la constitución del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, todo ello con el objetivo de establecer en toda la Unión unas normas mínimas de protección mediante la armonización de las medidas divergentes de los Estados miembros en materia de prácticas comerciales desleales. Objetivo que se materializó con la aprobación de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, la cual, ha tenido como una de sus principales inspiraciones precisamente la Ley 12/2013, de 2 de agosto.

Por tanto, con la norma que se somete a este trámite de consulta previa se pretende, por un lado, la transposición de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, y por otro, la mejora de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, a través de una serie de medidas de gran calado, que se derivan, esencialmente, de la experiencia en su aplicación, la situación de crisis por la que atraviesa el sector agrario y de las necesidades detectadas en el marco del análisis y diagnóstico realizados, con la participación del sector, en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de la PAC.

Constituye, pues, esta norma, la segunda fase de un proceso de reforma iniciado



con el RDL 5/2020 que pretende, dotar de transparencia a las relaciones comerciales que tienen lugar en el seno de la cadena agroalimentaria, reforzar la posición del productor en la cadena y eliminar las prácticas comerciales desleales a lo largo de la cadena agroalimentaria.

PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

Si bien el riesgo comercial es inherente a toda actividad económica, ha de considerarse que la producción de nuestro sistema agroalimentario sufre una particular incertidumbre debido a su dependencia de los procesos biológicos y a su exposición a las condiciones meteorológicas, y a ello se suma que los productos agrícolas y alimentarios obtenidos de esta actividad empresarial, son en buena parte perecederos y estacionales. En un contexto en el que la política agrícola está claramente más orientada al mercado que en el pasado, la protección contra las prácticas comerciales desleales entre los distintos agentes que intervienen en la cadena de suministro agrícola y alimentario, resulta esencial para la sostenibilidad del sistema agroalimentario.

Por otro lado, la estructura de la cadena alimentaria integra una serie de eslabones de muy heterogénea composición, así, con carácter general, el sector productor agrario se caracteriza por un alto nivel de atomización; la industria agroalimentaria está conformada, en su mayor parte, por pequeñas y medianas empresas, que conviven, con grandes grupos industriales españoles e internacionales, y el sector de la distribución se encuentra estructurado en dos tipos de canales, el de venta organizado caracterizado por un alto nivel de concentración y el comercio especializado más disperso.

La diversidad de los agentes que operan en la cadena alimentaria, la rigidez de la demanda así como la dependencia de las producciones agrarias de factores climáticos y biológicos convierte al sector agroalimentario en un sector vulnerable. Esta vulnerabilidad, afecta en mayor medida al sector productor, lo que genera graves desequilibrios en la cadena alimentaria. Estos desequilibrios suelen traducirse en la imposición por aquellos que ocupan una posición más fuerte en la contratación alimentaria de determinadas prácticas contrarias a la buena fe y que imponen un reparto derechos y obligaciones que son desproporcionados para una de las partes. Dichas prácticas comerciales



desleales pueden tener un impacto negativo directo en los productores agrícolas y en a sus organizaciones en calidad de proveedores, o indirecto a través de las consecuencias en cascada que provocan las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentario y, por tanto, en el tejido económico y social del medio rural.

La Directiva que se transpone, tiene por finalidad el reequilibrio del poder negociación dentro de la cadena alimentaria prohibiendo determinadas prácticas consideradas como desleales por ser contrarias a la buena fe e imponer un reparto desproporcionado de derechos y obligaciones entre las partes. Pero la vulnerabilidad del sector agroalimentario requiere también la adopción de otra serie de medidas adicionales, de mayor calado, que vengán a reforzar el correcto funcionamiento de la cadena agroalimentaria. Estas medidas deben partir de la necesaria garantía de la cadena de valor, para que pueda ser sostenible para todos los operadores y repercuta virtuosamente en su competitividad, mejorando también la posición de los consumidores y usuarios.

NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE APROBACIÓN DE LA NORMA

La Directiva objeto de transposición por la Ley que va a elaborarse, pretende beneficiar a los productores agrícolas y a las personas físicas o jurídicas que son proveedores de productos agrícolas y alimentarios, incluidas las organizaciones de productores, reconocidas o no, y las asociaciones de organizaciones de productores, reconocidas o no aumentando su poder de negociación.

En el marco de la cadena de suministro agrícola y alimentario, se producen con frecuencia desequilibrios importantes en cuanto a poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios. Estos desequilibrios en el poder de negociación es probable que conduzcan a prácticas comerciales desleales, si los socios comerciales de mayor tamaño y poder tratan de imponer determinadas prácticas o disposiciones contractuales que les benefician en relación con una transacción de venta. La Directiva que se va a transponer se orienta a acabar con las prácticas comerciales desleales en el marco de la contratación agroalimentaria para de este modo mejorar el poder negociador de agricultores y ganaderos.



OBJETIVOS DE LA NORMA

Un adecuado funcionamiento de la cadena agroalimentaria española es fundamental para nuestra sociedad puesto que el trabajo conjunto de todos los eslabones la cadena permite que la población pueda tener a su disposición alimentos seguros y de calidad. En una circunstancia dramática y extrema como la que estamos viviendo como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la expansión del virus COVID-19), su trabajo queda aún más puesto en valor. agricultores, ganaderos y pescadores están produciendo y poniendo en el mercado productos frescos que permiten el abastecimiento de la industria y de la distribución y, consiguientemente, la alimentación de todos.

Con la modificación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Poner fin a las prácticas comerciales desleales en el ámbito de la contratación alimentaria.
- El fomento del reparto equitativo del valor añadido, y continuar con el camino iniciado por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, para el equilibrio de la cadena alimentaria.
- La mejora de la capacidad de negociación de los eslabones más débiles de la cadena.
- El fortalecimiento de la competencia y la competitividad de los operadores.
- Aumentar la transparencia en el marco de las relaciones contractuales en el sector agroalimentario.

POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

En cuanto a lo que transposición de la Directiva de prácticas comerciales en la cadena de suministro agrícola y alimentario, se refiere no existe alternativa alguna no regulatoria, pues se trata de la transposición de una Directiva de la Unión Europea y, como tal, obliga a España –al igual que al resto de los Estados miembros- a incorporar su contenido al ordenamiento jurídico nacional o, en su caso, a identificar las normas jurídicas vigentes en las que se entiende ya incorporado dicho contenido.



En cuanto al resto de medidas que se pretenden incorporar a la Ley 12/2013, de 2 de agosto, tampoco existe alternativa no regulatoria posible, pues se trata de la mejora de aspectos ya incluidos en una norma con rango de ley.

Conforme a lo establecido por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales (Orden del Ministerio de la Presidencia 1590/2016, de 3 de octubre), se efectúa esta consulta a través del portal web del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación en su sección “Participación ciudadana”, subsección “Participación pública en proyectos normativos. Los interesados en participar en esta consulta pública previa podrán hacerlo remitiendo, por correo electrónico, sus contribuciones a la dirección sgfi@mapa.es. No serán tomadas en consideración las contribuciones a esta consulta pública que tengan carácter anónimo.