

# 17/23

## *dictamen*

Sobre el Proyecto de Decreto

que desarrolla parcialmente la Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria

Bilbao, 15 de diciembre de 2023



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 17/23

---

## I.- ANTECEDENTES

---

El 22 de noviembre de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito de los Departamentos de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente y de Turismo, Comercio y Consumo, solicitando informe sobre el *“Proyecto de Decreto que desarrolla parcialmente la Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La norma que se nos consulta tiene por objeto, según se expone en su artículo 1, el desarrollo parcial de la Ley Estatal 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, en relación al Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria en Euskadi, al Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi, a la potestad sancionadora, a la designación y funciones de la Autoridad de Ejecución en la Comunidad Autónoma del País Vasco y al régimen de controles.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El 13 de diciembre de 2023 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 15 de diciembre donde se aprueba por unanimidad.

## II.- CONTENIDO

---

El *“Proyecto de Decreto que desarrolla parcialmente la Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”* consta de preámbulo, 30 artículos estructurados en 6 capítulos y una disposición final.

Explica el preámbulo que la Ley Estatal 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, modificada por la Ley 16/2021 de 14 de diciembre, establece el marco legal de las operaciones comerciales entre las diferentes entidades operadoras de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa. Esta norma tiene por objeto establecer medidas de mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria y se aplica a las relaciones comerciales que se produzcan entre las entidades operadoras establecidas en el Estado que intervienen en la cadena alimentaria, desde la producción a la distribución de productos agrícolas o alimentarios.

Un marco necesario, también en Euskadi, dada la consideración estratégica del sector agroalimentario vasco, y su propia vulnerabilidad estructural especialmente en los primeros eslabones de la cadena, donde la diversidad y heterogeneidad del sector agrario, su atomización y escasa concentración, y su relación con estructuras comerciales rígidas hacen que no se garanticen en todo momento los equilibrios necesarios entre el conjunto de agentes.

En un contexto general cada vez más globalizado, se está reforzando una tendencia, ya iniciada tiempo atrás, de continuo incremento de los costes de producción, especialmente en los insumos agrarios, principalmente la alimentación animal y la energía -, lo que sitúa al sector primario en una situación de especial vulnerabilidad, con mayor dependencia de coyunturas y reajustes que otros sectores y las entidades operadoras de la cadena.

La Ley 12/2013 trata de establecer un reequilibrio paulatino de la cadena alimentaria, obligando, como señala su preámbulo, a los poderes públicos a introducir medidas adicionales que mitiguen las dificultades en que se sitúa una buena parte del sector primario, y a asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad, garantizando en todo momento la transparencia de los mismos en particular, y de la cadena alimentaria en general.

Y precisamente, la Ley 16/2021, que modifica la Ley 12/2013, incorpora elementos clave para lograr unas relaciones comerciales más justas, equilibradas y transparentes. En especial, el artículo 12 ter, donde, para evitar la destrucción del valor en la cadena, se prohíbe la venta desleal a las personas consumidoras, que se considerará como "venta a pérdidas", de tal forma que la distribución no podrá ofrecer al público productos alimenticios a un precio inferior al precio pagado por su adquisición.

Además, las medidas intensifican la lucha contra el fraude alimentario, a lo largo de toda la cadena alimentaria, con el fin de conseguir la sostenibilidad del sistema agroalimentario, al tiempo que aumentan la confianza de las personas consumidoras, garantizando la protección de sus intereses económicos frente a prácticas comerciales desleales, contribuyendo, así mismo, a garantizar los derechos del consumidor, en lo que respecta a la mejora de una información completa y eficaz sobre los alimentos y su calidad, a la transparencia en el funcionamiento de la cadena de suministro, así como a la disponibilidad de alimentos suficientes y de calidad.

Asimismo, su artículo 26 establece que serán las Comunidades Autónomas quienes designarán a las autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de la ley en su territorio.

Éstas y otras incorporaciones sustanciales hacen aconsejable desarrollar un decreto ad hoc en la CAPV, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 12/2013, de 2 de agosto y su posterior modificación, procediéndose a la redacción y aprobación del presente Decreto.

El proyecto de decreto que se nos ha remitido se divide en VI capítulos, que recogen las partes de la Ley 12/2013 que se van a desarrollar:

- Capítulo I (arts. 1-3), las disposiciones generales a toda la norma
- Capítulo II (arts. 4-13), el Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria en Euskadi
- Capítulo III (arts. 14-16), el Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi
- Capítulo IV (arts. 17-19), la designación y funciones de la Autoridad de Ejecución en la CAPV
- Capítulo V (arts. 20-25), el régimen de controles
- Capítulo VI (arts. 26-30), la potestad sancionadora

### III.- CONSIDERACIONES GENERALES

---

#### 1. Precedentes

Tal y como señala en su preámbulo la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, el sector agroalimentario es un sector vulnerable por sus propias características, ya que integra 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 se centra en la atomización de los operadores de la cadena, la rigidez de la demanda, la estacionalidad en el mercado y la heterogeneidad y asimetría en sus características internas.

En este escenario confluyen, además, diversos factores, entre los que destaca la constante elevación de costes de producción, fijos y variables, atribuible a un cúmulo de elementos solapados en el tiempo, que pueden sintetizarse tanto en el incremento en el coste de los insumos agrarios, en particular de los energéticos y los que responden al creciente impulso de exigencias en la producción, como en la caída de los precios percibidos por los agricultores y ganaderos, derivados de la volatilidad del coste de las materias primas y de la falta de equilibrio en la fijación de precios de la cadena alimentaria.

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, es una norma de mínimos que, por tanto, deja un amplio margen de actuación a los Estados miembros en el momento de su transposición<sup>1</sup>.

En su virtud, el Reino de España mantiene la referida Ley 12/2013, de 2 agosto, como marco normativo esencial regulador de esta cuestión, sin perjuicio de que en un ejercicio ponderado de sus propias competencias apueste por la mejora de aspectos concretos de la norma que derivan, esencialmente, de la experiencia en su aplicación y en el análisis realizado con el sector durante la tramitación del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, en cuyo marco se han incorporado una serie de diagnósticos y propuestas a los que esta Ley quiere dar cumplida respuesta.

El objeto de la Ley 12/2013 es, por tanto, mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria a través del diseño de una serie de herramientas para aumentar la eficacia y la competitividad del sector alimentario globalmente considerado, conseguir un mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores y favorecer la generalización de la cultura de la sostenibilidad en la cadena alimentaria, entre otros fines, tal y como se enumeran en su artículo 3.

#### 2. Valoración de la norma

Se presenta a nuestra consideración el *“Proyecto de Decreto que desarrolla parcialmente la Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”* que, en cumplimiento de esta, desarrolla algunas de sus disposiciones en el ámbito de nuestra Comunidad, en relación con el Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria en Euskadi, el Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi, la potestad sancionadora, la designación y funciones de la Autoridad de Ejecución en la CAPV y el régimen de controles correspondiente, tal y como dispone su artículo 1.

---

<sup>1</sup> Como indica en su artículo 9, *«con el fin de garantizar un nivel de protección más elevado, los Estados miembros podrán mantener o introducir normas más estrictas que las previstas en la presente Directiva para combatir las prácticas comerciales desleales, siempre que dichas normas nacionales sean compatibles con las normas sobre el funcionamiento del mercado interior»*.

En la medida en que esta norma pretende contribuir a la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, la valoramos positivamente.

En relación con el contenido del proyecto de Decreto, además de algunas consideraciones específicas sobre su articulado que expondremos en el apartado siguiente, queremos señalar las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, sorprende que una norma que trata de la cadena alimentaria no incluya referencia alguna a la pesca y la acuicultura, ni en su parte expositiva, ni en el desarrollo de su articulado, y a ello nos referiremos en varias de las consideraciones específicas de este Dictamen.
- En segundo lugar, nos resulta un tanto desconcertante la composición que se da a la Comisión de seguimiento del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria (art. 6.2) y al Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi (art. 16.1), y no se adivina cuál haya podido ser el criterio rector de esa decisión normativa.

En las consideraciones específicas abundaremos en esta idea, en lo concerniente a la presencia del sector pesquero y a la representación de los intereses de las personas consumidoras.

- En tercer lugar, a la vista de la Memoria económica que acompaña la tramitación del expediente, que no prevé impacto económico alguno, nos preguntamos si esta norma contribuirá realmente a los fines planteados.

Entendemos que, al menos, el incremento de tareas y responsabilidades que se desprenden de este Decreto debería tener un impacto en los recursos humanos que se deben emplear para su correcta aplicación. En este sentido, nos preguntamos qué dotación de personal inspector se prevé (art. 22), ya que la norma no precisa nada a este respecto.

## IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

---

### Preámbulo

Queremos reiterar la necesidad de mención expresa al sector pesquero en este Preámbulo.

En concreto, se recomiendan las **adiciones** destacadas en negrita en los **párrafos 3 y 4**:

*“Un marco necesario, también en Euskadi, dada la consideración estratégica del sector agroalimentario vasco, y su propia vulnerabilidad estructural especialmente en los primeros eslabones de la cadena, donde la diversidad y heterogeneidad de los sectores agrario **y pesquero**, su atomización y escasa concentración, y su relación con estructuras comerciales rígidas hacen que no se garanticen en todo momento los equilibrios necesarios entre el conjunto de agentes.*

*En un contexto general cada vez más globalizado, se está reforzando una tendencia, ya iniciada tiempo atrás, de continuo incremento de los costes de producción, especialmente en los insumos agrarios **y pesqueros**, principalmente la alimentación animal y la energía -, lo que sitúa al sector primario en una situación de especial vulnerabilidad, con mayor dependencia de coyunturas y reajustes que otros sectores y las entidades operadoras de la cadena.”*

## Cap. I. Disposiciones generales

### Art. 1. Objeto

Este artículo dispone que *“Es objeto del presente decreto el desarrollo parcial de la Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, en relación al Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria en Euskadi, al Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi, a la potestad sancionadora, a la designación y funciones de la Autoridad de Ejecución en la Comunidad Autónoma del País Vasco y al régimen de controles”*.

Siendo el objeto de la Ley 12/2013, según describe el preámbulo del propio Decreto que se nos presenta, *“introducir medidas adicionales que mitiguen las dificultades en que se sitúa una buena parte del sector primario, y a asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad, garantizando en todo momento la transparencia de los mismos en particular, y de la cadena alimentaria en general”*, llama la atención que este artículo primero no haga referencia a tales cuestiones.

## Cap. II. El Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria en Euskadi

### Art. 4. Finalidad y objetivo

El **apartado 1** dispone que *“el departamento competente en materia de agricultura y ganadería, el departamento competente en materia de actividad comercial y Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo como organismo competente en materia de defensa de las personas consumidoras, y las asociaciones más representativas de las entidades operadoras de la producción, la industria y la distribución alimentaria, cuyo ámbito de actuación sea el de la Comunidad Autónoma del País Vasco, podrán acordar un Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. Después, el apartado 2, enumera los objetivos del citado Código.

En primer lugar, teniendo en cuenta la importancia del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria en Euskadi conforme al propio Decreto (conlleva ciertas obligaciones y derechos relevantes), y siendo conscientes de que sólo puede ser fruto del consenso de los firmantes, entendemos oportuno que este artículo utilice una expresión más proactiva que el mero *“podrán acordar”* (impulsarán, fomentarán...)

En segundo lugar, reiterando lo expuesto anteriormente, se recomienda que a continuación de la referencia al *“departamento competente en materia de agricultura y ganadería”* se añada, en este apartado, *“el departamento competente en materia de pesca y acuicultura”*.

Por todo ello, se recomienda la siguiente redacción para el referido apartado 1:

*“1. El departamento competente en materia de agricultura y ganadería, **el departamento competente en materia de pesca y acuicultura**, el departamento competente en materia de actividad comercial y Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo como organismo competente en materia de defensa de las personas consumidoras, y las asociaciones más representativas de las entidades operadoras de la producción, la industria y la distribución alimentaria, cuyo ámbito de actuación sea el de la Comunidad Autónoma del País Vasco, **impulsarán** un Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco.”*

Por otra parte, consideramos oportuno clarificar a qué se refiere la expresión “las asociaciones más representativas de las entidades operadoras”, pues nos surge la duda de si están incluidos las asociaciones empresariales y los sindicatos más representativos de los sectores implicados.

#### **Art. 6. Comisión de seguimiento**

El **apartado 2.c)** dispone que la Comisión de Seguimiento estará integrada, entre otras, por *“dos personas en representación de los productores, propuestos por las organizaciones profesionales agrarias representativas de los operadores del sector productor adheridos al Código.”*

En primer lugar, la representación de los productores debería estar formada por tres personas:

- o Una representante de las entidades de profesionales agrícolas
- o Una representante de las entidades de profesionales ganaderos
- o Una representante de las entidades de profesionales pesqueros

En segundo lugar, en este mismo apartado 2 aparece como representación de las personas consumidoras en la Comisión la persona que designe la Comisión Consultiva de Consumo, con el carácter de invitada con voz, pero sin voto, quedando, por tanto, las personas consumidoras sin una representación efectiva.

Para solventar esta falta de representación efectiva, se recomienda **añadir** al apartado 2 **una letra g)** que incorpore *“Una persona en representación de las Asociaciones de Personas Consumidoras de Euskadi”*.

Por otra parte, el **apartado 8** de este mismo artículo dispone que *“los miembros de la Comisión de Seguimiento podrán utilizar cualquiera de las lenguas oficiales en el ejercicio de sus funciones”*.

En nuestra opinión, sería conveniente que el Decreto recoja expresamente que ese derecho se garantizará mediante la dotación de los medios necesarios para su buen funcionamiento, y lo mismo cabría señalar en relación al **art. 16.7**, en cuanto al Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi.

#### **Art. 9. Registro autonómico**

En el **apartado 1**, se debe corregir la referencia al Código de Buenas Prácticas Comerciales de la Contratación Alimentaria, ya que en lugar del art. 3.a) que se señala, se menciona y regula en los artículos 4 y 5 del Decreto.

### **Cap. III. Observatorio de la cadena alimentaria de Euskadi**

#### **Art. 16. Composición y funcionamiento**

En primer lugar, el **apartado 1.a)** establece que el Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi estará compuesto, entre otras, por *“tres personas representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con rango de director o directora, designadas por la persona titular del departamento competente en materia de calidad alimentaria, siendo una de ellas la persona titular de la dirección de agricultura y ganadería, y la otra por la persona titular del departamento competente en materia de actividad comercial y defensa de las personas consumidoras”*.



En nuestra opinión, la Administración General de la CAPV debería tener cuatro representantes, siendo tres de ellas:

- o La persona titular de la Dirección de Agricultura y Ganadería
- o La persona titular de la Dirección de Pesca y Acuicultura
- o Una persona representante designada por el departamento competente en materia de comercio y defensa de las personas consumidoras

En segundo lugar, el **apartado 1.c)** dispone que la representación de las personas consumidoras en el Observatorio será *“una persona representante de asociaciones de personas consumidoras de Euskadi que estén inscritas en el Registro de Asociaciones de Personas Consumidoras y Usuarias de Euskadi, designada por la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, de manera rotatoria cada dos años”*.

Entendemos que, dada la relevancia que puede tener el Observatorio en la cadena de valor de los alimentos y en el precio de los mismos, y siendo las personas consumidoras las destinatarias finales, la composición que se propone adolece de un desequilibrio en la representación, por lo que proponemos aumentar la presencia de las asociaciones de personas consumidoras hasta tres representantes.

Por ello, se propone **sustituir** el señalado apartado 1.c) por el siguiente texto:

***“c) Tres personas representantes de asociaciones de personas consumidoras de Euskadi que estén inscritas en el Registro de Asociaciones de Personas Consumidoras y Usuarias de Euskadi, designadas de común acuerdo entre ellas.”***

## Cap. V. Régimen de controles

### Art. 23. Facultades del personal inspector

En primer lugar, el **apartado 1**, que enumera las facultades del personal inspector, incluye en la **letra h)** *“levantar acta en la que se reflejen las actuaciones realizadas, la información requerida y la obtenida y los hechos constatados”*.

Entendemos que el levantamiento de dicha acta no es una facultad del personal inspector, sino que tiene que ser una obligación. En línea con lo señalado, el artículo 24.6, que regula el contenido del acta, parece dar carácter obligatorio a esta.

Por ello, se propone **eliminar la letra h)** del artículo 23.1 y dar por regulada el acta en el artículo 24.6.

En segundo lugar, el **apartado 5** dispone que *“el personal inspector deberá practicar sus actuaciones evitando perturbar en la menor medida posible el desarrollo normal de las actividades laborales, empresariales o profesionales de la persona obligada”*.

Recomendamos la revisión de este precepto, ya que entendemos que la voluntad del legislador será *“evitar perturbar en la medida de lo posible”* o *“perturbar en la menor medida posible”* el desarrollo de las actividades inspeccionadas.

Por último, se sugiere completar el **apartado 6** de este mismo artículo con la referencia destacada en negrita:

*“6. Las actuaciones inspectoras se darán por concluidas cuando, a juicio del personal inspector, se hayan obtenido los datos y pruebas necesarios para fundamentar los actos que proceda dictar, **sin perjuicio del artículo 24.3**”.*

El motivo es que el citado art. 24.3 establece que el plazo máximo para llevar a cabo las inspecciones será de seis meses (o nueve con prórroga).

## **V.- CONCLUSIÓN**

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto que desarrolla parcialmente la Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 15 de diciembre de 2023

Vº Bº del Presidente

Javier Muñecas Herreras

La Secretaria General

Izaskun Astondoa Sarria