



**IPN/DP/0009/14 PROYECTO DE
REAL DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA
LEY 12/2013, DE 2 DE AGOSTO, DE
MEDIDAS PARA MEJORAR EL
FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA
ALIMENTARIA**

2 de julio de 2014

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	4
III. OBSERVACIONES	4
<i>III.1. Consideraciones generales.....</i>	<i>4</i>
<i>III.2. Observaciones particulares.....</i>	<i>5</i>
<i>III.2.1. Incorporación de la CNMC al Observatorio de la Cadena Alimentaria</i>	<i>5</i>
<i>III.2.2 Incorporación de la CNMC a la Agencia de Información y Control alimentarios.....</i>	<i>7</i>
<i>III.2.3 Supuesta voluntariedad del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria (CBPMCA)</i>	<i>9</i>
<i>III.2.4 Acceso a la Red de Laboratorios Agroalimentarios</i>	<i>10</i>

El Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 2 de julio de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 28 de mayo de 2014. La documentación recibida consiste en el proyecto de Real Decreto citado (en adelante, el PRD), junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en adelante, MAGRAMA), en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

I. ANTECEDENTES

La reciente [Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) (en adelante, Ley 12/2013) se ha visto afectada por la posterior entrada en vigor del [Reglamento \(UE\) 1308/2013](#) del Parlamento y del Consejo Europeo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) 1037/2011 y (CE) nº 1234/2007.

El objetivo perseguido en dicha Ley es lograr un mejor funcionamiento de la cadena alimentaria, esencialmente, mediante una regulación de las prácticas comerciales entre los distintos operadores de la cadena. A tal efecto, se establece: un catálogo de obligaciones en el régimen de contratación, otro catálogo de prácticas consideradas “abusivas”, e instaura un régimen de infracciones y sanciones administrativas.

La **principal finalidad** del PRD objeto de informe es **desarrollar reglamentariamente la Ley 12/2013**, particularmente en lo previsto en sus Títulos III y IV, y en las disposiciones adicional segunda y final primera¹, en sintonía con la citada normativa comunitaria, y con el fin de **conseguir mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria**.

¹ Título III, *Buenas Prácticas en la Contratación Alimentaria*; Título IV, *Observatorio de la Cadena Alimentaria*; Disposición Adicional segunda, *Laboratorios agroalimentarios para el control oficial dependientes funcionalmente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*; Disposición Final primera, *Modificación de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, Reguladora de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias*.

La Autoridad de la Competencia española se pronunció sobre la Ley 12/2013, con carácter general, en el [IPN 84/12 Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#). Posteriormente, en respuesta a determinadas cuestiones concretas planteadas por el MAGRAMA, se publicó el [Informe artículo 25 Tramitación proyecto de Ley de la Cadena Alimentaria](#). Finalmente, se hizo público un último informe de [Posición](#) en relación con la regulación de la figura de la mediación que se incluyó, vía enmiendas parlamentarias, en la versión definitiva de la citada Ley 12/2013.

II. CONTENIDO

El proyecto de desarrollo reglamentario afecta a determinados ámbitos de la Ley 12/2013 referidos principalmente a: i) las buenas prácticas en la contratación alimentaria, ii) al observatorio de la cadena alimentaria, iii) a los laboratorios agroalimentarios para el control oficial dependientes del MAGRAMA y iv) a las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

El PRD propuesto consta de cuatro capítulos con veinte artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

El **Capítulo I** (arts. 1-2), sobre disposiciones generales, establece el objeto del RD y algunas consideraciones generales para garantizar su cumplimiento.

El **Capítulo II** (arts. 3-10), versa sobre aspectos relacionados con el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria y consta de dos secciones referidas, respectivamente, al proceso de mediación y al Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria.

El **Capítulo III** (arts. 11-14), desarrolla la composición y funcionamiento del Observatorio de la Cadena Alimentaria.

El **Capítulo IV** (arts. 15-20), está dedicado a la Red de Laboratorios Agroalimentarios y a la Mesa de coordinación de laboratorios agroalimentarios.

La **Disposición adicional** establece que el MAGRAMA podrá constituirse en institución de mediación si así lo considera necesario.

Las **Disposiciones finales**, entre otras cuestiones, modifican el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

III. OBSERVACIONES

III.1. Consideraciones generales

El análisis de este PRD tiene como referencia las observaciones de la autoridad de competencia respecto al Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, y las diferentes modificaciones al mismo. El texto de PRD ahora informado desarrolla reglamentariamente cuestiones que ya fueron objeto de valoración desde la óptica de competencia y

los principios de regulación económica eficiente. En los informes citados en los antecedentes, **se valoraba negativamente cualquier medida que supusiera incluir en la normativa proyectada un mecanismo de fijación de precios mínimos** o cualquier otra medida que se plantease con la finalidad de fijar directa o indirectamente precios mínimos.

Igualmente, se cuestionaba la inseguridad jurídica que la nueva normativa podría generar, así como la burocratización innecesaria y desproporcionada de las relaciones comerciales entre los agentes de la cadena. También, en su informe de posición sobre enmiendas parlamentarias, la autoridad de competencia española advirtió de los efectos negativos que podría tener para la competencia la introducción de la figura del mediador, en la medida en que pudiera facilitar una coordinación anticompetitiva de los operadores a través de recomendaciones de precios.

Con independencia de esas valoraciones generales sobre la normativa en su conjunto, **el PRD informado presenta riesgos propios** de afectación a la competencia efectiva y a la regulación económica eficiente en diferentes aspectos, **fundamentalmente relacionados con la integración de la CNMC en el Observatorio de la cadena alimentaria y la Agencia de Información y Control Alimentarios; la voluntariedad en la adhesión al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria (CBPMCA); y el Acceso a la Red de Laboratorios Agroalimentarios.**

III.2. Observaciones particulares

III.2.1. Incorporación de la CNMC al Observatorio de la Cadena Alimentaria

La Ley 12/2013 reguló el Observatorio de la Cadena Alimentaria² como órgano colegiado adscrito al MAGRAMA, que venía a sustituir al Observatorio de Precios, para asumir nuevas funciones relacionadas con el funcionamiento de la cadena alimentaria y continuar ejerciendo las relacionadas con los precios de los alimentos. En cuanto a su composición y funcionamiento, la Ley en su artículo 21 se remite a su desarrollo reglamentario (esto es, el PRD actual).

En ese sentido, el artículo 12 del PRD establecería como miembro del Pleno del Observatorio a un representante de la CNMC, a propuesta de este organismo. A dicho Pleno se le atribuyen relevantes funciones en el sector *(letras c) a l) del art. 20 Ley 12/2013*³ que van desde actos de difusión del código de buena prácticas mercantiles hasta de evaluación de conductas empresariales.

² Título IV (artículos 19 a 21) de la Ley 12/2013.

³ Con carácter general, se establece como funciones del Observatorio de la Cadena Alimentaria el seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos. Asimismo, se encarga de informar la propuesta de Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria regulado en la Ley, de facilitar su conocimiento entre los operadores de la cadena y promover su adhesión y conocer de

En su predecesor el Observatorio de precios, la autoridad de competencia venía asistiendo voluntaria y estrictamente en calidad de “observador”, con voz pero sin voto. De esta forma, las decisiones y la independencia de criterio de dicha autoridad quedaban preservadas.⁴

Sin embargo, el PRD no especifica ese especial status de la CNMC, contemplando simplemente su integración como vocal del Pleno del Observatorio. En este sentido, esta Comisión considera necesario a efectos de salvaguardar su independencia y la aplicación eficaz de la normativa de defensa de la competencia, que su posible asistencia se realice únicamente como miembro observador u otra figura jurídica similar.

Cabe recordar igualmente que las opiniones del representante de la CNMC en dicho foro, en relación tanto con supuestas conductas o prácticas comerciales como sobre nuevos proyectos normativos, ni constituye necesariamente ni en todo caso agota la opinión del Consejo de la CNMC sobre la norma o actuación administrativa en cuestión, ni prejuzga futuros análisis e interpretaciones que éste, en su caso, pudiese realizar a propósito del desempeño de las actividades que le han sido encomendadas por su Ley de creación.

En consecuencia, convendría mantener con claridad en el PRD, la asistencia voluntaria y en calidad de observador del representante de la CNMC⁵.

los resultados de la aplicación del mismo para, en su caso, proponer las medidas de mejora o actualización que sean necesarias. También se dispone que dé traslado a la autoridad competente de aquellos incumplimientos de la ley que haya detectado en el ejercicio de sus funciones.

⁴ El artículo 2 (*Naturaleza y régimen jurídico*), de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, dispone que: « *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial* ».

⁵ Desde esta autoridad se recuerda, a modo informativo, la legitimación que ésta ostenta para, en su caso, después de agotar las vías de diálogo que se consideren oportunas, impugnar disposiciones de rango inferior a ley y actos administrativos de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de la competencia efectiva

III.2.2 Incorporación de la CNMC a la Agencia de Información y Control alimentarios⁶

La incorporación de la CNMC en la Agencia de información y control alimentarios fue introducida por el Real Decreto que aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios⁷ sin que esta Comisión tuviese la oportunidad de pronunciarse sobre ello.

Conviene valorar dicha incorporación de la CNMC atendiendo a la **compatibilidad con sus funciones y la necesidad de cumplir con la imparcialidad e independencia que le exige la Ley 3/2013**, de 4 de junio, de creación de la CNMC⁸.

En el IPN 84/12 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para Mejorar el funcionamiento de la Cadena Alimentaria, se realizaron diversas consideraciones relativas al régimen de infracciones y sanciones administrativas para las prácticas abusivas ilícitas recogidas en la Ley.⁹ En el mismo se concluyó que se debería prescindir de dicho régimen sancionador y reforzar la aplicación de los actuales mecanismos de respuesta a las infracciones sustantivas ya existentes.

Esto es, el régimen jurídico sancionador contemplado en la Ley de cadena alimentaria vendría a solaparse con los ya existentes. Las relaciones contractuales mercantiles entre operadores económicos se encuentran ya sujetas

⁶ La Agencia de Información y Control Alimentarios es un organismo autónomo de nueva creación que se menciona por primera vez en la disposición adicional primera de la Ley 12/2013 (**dicha disposición adicional se incluyó en la versión definitiva de la Ley y no en los borradores previos que informó la extinta CNC**). La Ley de cadena alimentaria confiere a la Agencia de Información y Control Alimentarios el control del cumplimiento de lo dispuesto en aquélla, entre otras cuestiones, el seguimiento de las prácticas comerciales, la realización de comprobaciones de denuncias por incumplimientos y la aplicación del régimen sancionador previsto en la propia ley. Se establece una conexión con la CNMC a la que se remitirán aquellas cuestiones que sean de su competencia por aplicación de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia; y para dar forma a dicha conexión, se prevé que uno de los vocales del Consejo sea un representante de la CNMC.

⁷ Aprobado por [RD 227/2014 de 4 de abril, por el que se aprueba el estatuto de la Agencia de información y control alimentarios](#) (BOE 30 de abril de 2014). Entrada en vigor el 1 de mayo.

⁸ A estos efectos, destacan entre las funciones atribuidas a la Agencia las referidas a: f) Realizar las comprobaciones que corresponda respecto de las denuncias que le sean presentadas por cualquier persona física o jurídica, incluyendo asociaciones de operadores económicos o de consumidores, o que le sean trasladadas por otros órganos o administraciones al Ministerio por posibles incumplimientos de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, y, cuando proceda, iniciar e instruir el correspondiente procedimiento sancionador y formular la propuesta de resolución a la autoridad competente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o, en su caso, trasladarlas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, junto con las actuaciones realizadas; g) Iniciar de oficio el procedimiento sancionador que corresponda por las irregularidades que constate en el ejercicio de sus funciones que supongan incumplimientos de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, y, tras la correspondiente instrucción, proponer a la autoridad competente la resolución que proceda o, en su caso, formular denuncia debidamente documentada ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁹ Véase, apartado III.3 Sobre el régimen de infracciones y sanciones administrativas, del Informe IPN 84/12.

a la normativa de obligaciones y contratos, a la legislación de competencia desleal, a la legislación de propiedad industrial, y en la medida en la que exista una afectación a la competencia efectiva, a la legislación de defensa de la competencia.

Igualmente, la conexión entre la Agencia y la CNMC ya se encuentra prevista por la vía del art. 49.1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia que permite a cualquier persona física o jurídica, interesada o no, poder formular denuncia de las conductas reguladas en esa Ley.

Por otro lado, el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios (Real Decreto 227/2014) regula al consejo asesor de la Agencia, señalando que es el órgano consultivo y de participación en el que se integran representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la producción y la transformación de los sectores alimentarios que estén interesados y de la distribución y los consumidores. Entre los sesenta miembros del Consejo Asesor habrá un representante de la CNMC.

Cabe a este respecto realizar consideraciones similares respecto a las realizadas en relación con la presencia de la CNMC en el Observatorio de la Cadena Alimentaria, si bien agravadas por dos circunstancias: i) la no solicitud del informe regulado en el art. 5.2 de la Ley 3/2013 y ii) el ejercicio de facultades sancionadoras por parte de la Agencia, que presenta riesgos de solapamiento respecto a otros títulos legitimadores sancionadores.

El Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios no especifica el estatus de la CNMC, contemplando simplemente su integración como vocal del consejo asesor del organismo, pudiendo llegar a poner en riesgo la exigible independencia de criterio de la CNMC, y especialmente de su Consejo como órgano resolutorio de los expedientes sancionadores de la Ley de Defensa de la Competencia. Por este motivo, se considera que el órgano proponente debería asegurar para la CNMC, también en el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios, el estatus de miembro observador o de cualquier otra figura jurídica similar¹⁰ que permita la asistencia voluntaria y estrictamente en calidad de “observador”, con voz pero sin voto.

Cabe recordar igualmente que las opiniones del representante de la CNMC en dicho foro, en relación tanto con supuestas conductas o prácticas comerciales como sobre nuevos proyectos normativos, ni constituye necesariamente ni en todo caso agota la opinión del Consejo de la CNMC sobre la norma o actuación administrativa en cuestión.

Sería altamente conveniente realizar dichas modificaciones en cuanto al estatus del representante de la CNMC. Desde esta autoridad se señala que de dicha

¹⁰ Cabe destacar que en la Agencia se contempla la presencia de invitados a las reuniones (art. 6.4 RD 227/2014).

situación podrían derivarse obstáculos al mantenimiento de la competencia efectiva que sería necesario, en su caso, remover por las vías oportunas al alcance de la CNMC.

Se recuerda, igualmente, que sería conveniente solicitar informe previo a esta Comisión atendiendo al art. 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC¹¹, en relación con otra normativa que pudiera promoverse por dicho departamento ministerial u organismo vinculado al mismo, con implicaciones para la competencia en el sector o afectación a la regulación económica eficiente.

III.2.3 Voluntariedad de la adhesión al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria (CBPMCA)

El artículo 8.2 del PRD señala que en las ayudas y subvenciones del Ministerio dará prioridad a aquellos solicitantes adheridos a dicho CBPMCA.

En principio, las ayudas y subvenciones deberían dirigirse preferentemente a corregir fallos de mercado,¹² sin que la existencia de diferencias en cuanto al poder de negociación entre compradores y vendedores pueda considerarse como tal en este caso. En anteriores informes ya se ha señalado que **el desequilibrio o la asimetría entre las partes contratantes no es una anomalía o un fallo del mercado** sino una característica inherente a él. A este desequilibrio los operadores participantes en el mercado van dando respuesta desde un punto de vista dinámico, adaptando su organización productiva y mejorando su eficiencia. Ello contribuye a mejorar la competitividad y productividad de estos sectores, a fomentar la innovación, y a fortalecer en definitiva a los propios sectores en los que se generan estas tensiones.

Por otro lado, el carácter voluntario de la adhesión CBPMCA fue valorado por la autoridad de competencia en el citado Informe 84/12 señalando que: *“Por añadidura, en lo que se refiere al CBPMCA de ámbito estatal, la futura Ley estaría obligando a las asociaciones representativas de los operadores a la adopción del Código (sin perjuicio de que luego los distintos operadores puedan decidir suscribirlo o no a título individual). Ello, a la par de incrementar las dudas*

¹¹ El artículo 5. 2. dispone que: *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. En particular, podrá ser consultada por las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales, los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio y las Organizaciones Empresariales y de Consumidores y Usuarios. En ejercicio de esta función, llevará a cabo las siguientes actuaciones: a) Participar, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, a la normativa de defensa de la competencia y a su régimen jurídico.(...)”*

¹² Las ayudas estatales que no resuelven fallos del mercado y no tienen efecto incentivador, derrochan recursos públicos y frenan el crecimiento ya que deterioran las condiciones competitivas del mercado interior (*Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, de 8 de mayo de 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0209>. V INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA (CNC).*

anteriormente mencionadas en relación con cuál pueda ser su contenido (el apartado 2 del artículo 15 no lo aclara, al hablar de “principios sobre los que han de fundamentarse las relaciones comerciales entre los diferentes agentes que intervienen en la cadena”), condiciona la libertad de los firmantes en cuanto al resultado de su negociación, al predeterminar el resultado.”

En esta misma línea, en el informe de Posición también mencionado anteriormente, se advirtió que *“cualquier intervención pública que limitase la libre voluntad de los operadores de suscribir dicho Código¹³ no superaría un juicio de ponderación de la necesidad y proporcionalidad ni de mínima restricción competitiva de la misma, por cuanto no producirá incrementos de eficiencia del mercado ni aumentaría las tensiones competitivas entre los propios operadores, en perjuicio del interés general.”¹⁴*

A pesar de los términos tan generales en que está redactada, la preferencia en la concesión de ayudas a los firmantes del Código puede introducir disfunciones en la persecución de los fallos de mercado a los que supuesta y preferentemente se orientan las subvenciones públicas, además de menoscabar el carácter voluntario, en la práctica, de dicha vinculación al mencionado Código de Buenas Prácticas, por lo que debería ser objeto de un replanteamiento.

III.2.4 Acceso a la Red de Laboratorios Agroalimentarios

El artículo 16 del PRD contempla una herramienta informática gestionada por la Dirección General de la Industria Alimentaria del MAGRAMA, que contendrá los datos de los laboratorios designados por las autoridades competentes de las diferentes Administraciones Públicas y de los laboratorios agroalimentarios del MAGRAMA.

Se recomienda que el PRD establezca que la designación de dichos laboratorios podrá obtenerse de las autoridades competentes de forma transparente, objetiva y no discriminatoria. En este sentido, los requisitos para la designación que se determinen normativamente deberán resultar justificados en su necesidad, proporcionalidad y mínima restricción de la competencia, teniendo en cuenta igualmente las prescripciones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado¹⁵.

¹³ «Por ejemplo, la CNC considera que la aplicación del artículo 17 de la Ley 12/2013 debería realizarse sin limitar el carácter voluntario del Código de Buenas Prácticas, especialmente en lo que concierne al artículo 17.5. » El art. 17.5 de la Ley dice : “La inscripción de los operadores en el Registro se tendrá en cuenta en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones que en relación con la alimentación y la cadena alimentaria se promuevan por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”.

¹⁴ Concretamente, se estudiaron los efectos potencialmente restrictivos para el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados agroalimentarios ante la posibilidad, para los firmantes del Código de Buenas Prácticas, de solicitar una mediación para la resolución de conflictos relativos al precio de los contratos alimentarios.

¹⁵ Sin perjuicio de su regulación por el Reglamento CE 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril y de su ordenación por normativa ad hoc estatal o autonómica

