



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

DICTAMEN SOBRE LA ADECUACIÓN AL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD CON RELACIÓN A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN LAS RELACIONES ENTRE EMPRESAS EN LA CADENA DE SUMINISTRO ALIMENTARIO [COM(2018) 173 FINAL] [2018/0082 (COD)] {SWD(2018) 91 FINAL} {SWD(2018) 92 FINAL} {SWD(2018) 93 FINAL}

TRAM. 295-00031/12

I. ANTECEDENTES

A. Base jurídica

El artículo 12 del Tratado de la Unión Europea dispone que los parlamentos nacionales deben velar por el respeto del principio de subsidiariedad.

El artículo 6 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establece que corresponde a cada parlamento nacional o cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, los parlamentos regionales con competencias legislativas.

El artículo 188 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) determina que el Parlamento de Cataluña debe participar en el control del principio de subsidiariedad con relación a los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea.

El artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, modificada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, establece que el Congreso y el Senado deben remitir a los parlamentos de las comunidades autónomas las iniciativas legislativas de la Unión Europea sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas.

B. Procedimiento

De conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, la Comisión Mixta para la Unión Europea remitió al Parlamento de Cataluña, con fecha 23 de abril de 2018, la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario (tram. 295-00031/12).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

La Comisión Mixta dio al Parlamento un plazo de cuatro semanas para la remisión del correspondiente dictamen motivado sobre la posible vulneración del principio de subsidiariedad.

De conformidad con lo establecido por el artículo 204.1 y 2 del Reglamento del Parlamento, la Mesa del Parlamento ha acordado la admisión a trámite de la iniciativa y la emisión por los Servicios Jurídicos de un informe de valoración de la incidencia de la propuesta sobre el principio de subsidiariedad.

De conformidad con el artículo 6.2 de la Ley del Estado 8/1994, el plazo para remitir el dictamen a las Cortes Generales finaliza el 21 de mayo de 2018.

C. Objeto

El objeto de la propuesta es, de acuerdo con su artículo 1, el establecimiento de una lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas entre compradores y proveedores en la cadena de suministro alimentario; el establecimiento de normas mínimas con relación al control del cumplimiento de esta prohibición, y, finalmente, la regulación de disposiciones para la coordinación entre los organismos encargados de dicho control.

Los documentos que acompañan la propuesta contienen una explicación detallada de su contenido:

La propuesta de Directiva consta de 14 artículos.

*El **artículo 1** establece el objeto de la Directiva, que sigue un enfoque de armonización parcial (mínima) para introducir un nivel mínimo de protección frente a las PCD en los Estados miembros. La protección se aplica únicamente a las pymes proveedoras en la cadena de suministro alimentario en lo que respecta a sus ventas a compradores que no son pymes.*

*El **artículo 2** define los términos utilizados en repetidas ocasiones en las disposiciones de la Directiva: «comprador», «proveedor», «pequeña y mediana empresa», «productos alimenticios» y «carácter perecedero». Esas definiciones contribuirá a determinar el ámbito de aplicación de la Directiva.*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

En cuanto a los productos cubiertos, la Directiva se aplica a los «productos alimenticios», es decir, los productos agrícolas enumerados en el anexo I del TFUE destinados a la alimentación, incluidos los productos pesqueros, los productos de la acuicultura y los productos agropecuarios transformados destinados a la alimentación, es decir, los productos alimenticios transformados aún no incluidos en el anexo I del TFUE.

La relación entre proveedores y compradores en combinación con los productos cubiertos da lugar a un ámbito de aplicación de las medidas que se aplica a lo largo de la cadena de suministro alimentario y que abarca las PCD que pueden tener un efecto negativo en cascada hacia el inicio de la cadena y terminar afectando a los agentes agropecuarios, ya sea de forma directa o indirecta. La protección se aplica a los pequeños y medianos productores agropecuarios (incluidas sus organizaciones de productores, como las cooperativas) y a otras pymes proveedoras en la cadena, mientras que las normas sobre PCD constriñen el comportamiento de los compradores que no son pymes.

La propuesta tiene en cuenta el hecho de que las PCD no siempre están necesariamente recogidas en un contrato escrito y que, en principio, podrían producirse en cualquier fase de la transacción comercial entre el comprador y el proveedor de la cadena de suministro alimentario, y también a posteriori, después de celebrado un contrato.

Habida cuenta de que la cadena alimentaria se compone de relaciones de suministro verticales interrelacionadas, y que las PCD que se dan en fases posteriores de la cadena pueden tener un impacto negativo sobre los productores agropecuarios y, en general, sobre la eficiencia de la cadena de suministro alimentario, la propuesta no limita el concepto de «proveedor» a los productores agropecuarios y a sus organizaciones, sino que abarca cualquier proveedor, es decir, fabricantes y distribuidores, a lo largo de la cadena de suministro alimentario, siempre que sean pequeñas y medianas empresas.

El sector de la fabricación, en particular, tiene una proporción considerable de pymes. El ámbito de la propuesta tiene en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

cuenta que los pequeños y medianos intermediarios que podrían no ser capaces de resistir las PCD que utilizan los compradores que nos son pymes pueden repercutir los costes derivados de esas prácticas a sus propios proveedores, es decir, los productores agropecuarios. Además, los proveedores extranjeros establecidos fuera de la Unión pueden invocar la prohibición si venden a compradores establecidos en la Unión.

*El **artículo 3** enumera las PCD prohibidas. Mientras que en el apartado 2 se deja este asunto a la libertad contractual de las partes, en otras palabras, se deja la calificación de PCD a la discreción de las partes de decidir otra cosa en virtud de un acuerdo, las PCD enumeradas en el apartado 1 no están sujetas a la discreción contractual de las partes, debido a su carácter de por sí «desleal».*

*El grupo de prácticas del apartado 1 incluye la prohibición para los compradores de pagar a sus proveedores después de 30 días cuando el suministro consista en productos perecederos. Esta disposición constituye una *lex specialis* para el sector alimentario solo en relación con las disposiciones aplicables a los plazos de pago de la Directiva sobre morosidad, que se aplica a todos los sectores de la economía. En este grupo también se incluyen la cancelación con escasa antelación de pedidos de productos perecederos y los cambios unilaterales y retroactivos en los términos y condiciones de un acuerdo de suministro: estas prácticas son buena muestra de una asignación de riesgo desproporcionada en favor del comprador, son manifiestamente abusivas y deben prohibirse.*

Otras prácticas que son desleales cuando se aplican sin acuerdo pueden ser aceptables e incluso generar una eficiencia mutuamente beneficiosa si están contempladas en un acuerdo entre las partes. Por lo tanto, esas prácticas deben recibir un trato diferente por las normas sobre PCD a fin de permitir que las prácticas que aumenten la eficiencia tengan como consecuencia, en última instancia, unos suministros y unos precios adecuados.

Los términos y condiciones de un acuerdo de esas características tienen que ser claros e inequívocos. Un acuerdo vago que autorice a una parte a determinar más tarde las



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

condiciones aplicables a esas prácticas sería imprevisible y no puede, por tanto, considerarse que compensa esa determinación o práctica en un momento posterior y que impide que la práctica en cuestión sea calificada de PCD.

En este segundo grupo de PCD se incluye la devolución de productos no vendidos o echados a perder. El hecho de facturar al proveedor el almacenamiento, exposición o inclusión en una lista de precios de sus productos alimenticios puede generar eficiencias para ambos socios contractuales y, por ende, situaciones ventajosas para los dos. Esto también se aplica a las actividades de promoción y marketing. El comprador debe facilitar al proveedor una estimación de pago si así se lo solicita. En el caso de las actividades de marketing, almacenamiento, exposición o inclusión de los productos en una lista de precios, el comprador, si así se lo solicita el proveedor, debe proporcionarle también una estimación de costes.

Esas prácticas son aceptables si las han acordado las partes y si el pago por el almacenamiento e inclusión de los productos en una lista de precios se basa en estimaciones de costes objetivas y razonables. La contribución de los proveedores a la promoción de sus productos o a la estrategia de marketing de los compradores, si ha sido acordada por las partes, puede resultar también muy eficaz.

*El **artículo 4** obliga a los Estados miembros a designar un organismo de control del cumplimiento de la prohibición de las PCD no autorizadas. Los organismos de control del cumplimiento existentes, por ejemplo en el ámbito del Derecho de la competencia (autoridades nacionales de competencia) podrían desempeñar ese papel, consiguiéndose así economías de escala.*

*El **artículo 5** se refiere a las denuncias y establece que el organismo de control del cumplimiento debe ser capaz de tramitar las denuncias confidenciales y de proteger, si así se solicita, la identidad del denunciante. Asimismo, las organizaciones de productores y las asociaciones de organizaciones de productores deben tener la posibilidad de presentar una denuncia ante el organismo de control del cumplimiento, no solo por derecho propio como socio*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

contractual, sino en representación de sus miembros (o de los miembros de sus miembros) si esos miembros son pymes.

*Con arreglo al **artículo 6**, los organismos de control del cumplimiento disponen de los poderes necesarios para abrir una investigación por iniciativa propia o sobre la base de una denuncia, recabar información, poner término a una infracción e imponer sanciones y publicar las decisiones adoptadas para que tengan un efecto disuasorio.*

*El **artículo 7** prevé la coordinación y cooperación entre los organismos de control del cumplimiento. Esto incluye reuniones anuales organizadas por la Comisión y la presentación de informes anuales por los organismos de control del cumplimiento. En la medida de lo posible, los organismos de control del cumplimiento de los Estados miembros deben prestarse asistencia mutua en sus investigaciones.*

*El **artículo 8** de la propuesta precisa que los Estados miembros podrán establecer normas adicionales contra las PCD que sean más ambiciosas que ese nivel mínimo de la Unión, siempre que respeten las normas relativas al mercado interior.*

*En el **artículo 9** se establecen las obligaciones de información de los Estados miembros. La disposición prevé la posibilidad de que la Comisión adopte un acto de ejecución en este ámbito de información que especifique una serie de modalidades útiles.*

*El **artículo 10** establece el procedimiento de comité que asistirá a la Comisión a este respecto.*

*El **artículo 11** prevé que la Comisión debe realizar, como muy pronto tres años después de la aplicación de la presente Directiva, una evaluación y un informe provisional sobre la transposición de la Directiva.*

*En el **artículo 12** se contemplan disposiciones relativas a la transposición de la Directiva. Constituyen el procedimiento normal para las directivas.*

*El **artículo 13** especifica la entrada en vigor de la Directiva. Por último, el **artículo 14** establece que los destinatarios de la Directiva son los Estados miembros.*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

D. Competencias de la Unión Europea que fundamentan el proyecto de acto legislativo

La propuesta se fundamenta jurídicamente en las competencias de la Unión Europea en materia de política agrícola (art. 43.2 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

E. Competencias afectadas de la Generalidad de Cataluña

El Estado español es uno de los estados miembros que dispone de una norma nacional en materia de derecho contractual en la cadena alimentaria, como reconoce el considerando 6 de la Propuesta de directiva. Dicha norma del Estado es la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, la cual incluye una parte significativa de la lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas entre compradores y proveedores en la cadena de suministro alimentario, así como las normas mínimas con relación al control del cumplimiento de estas prohibiciones que propone establecer la Propuesta de directiva. La Ley 12/2013 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el apartado sexto, letras *b*, *c*, *e* y *g*, de su disposición adicional primera. El Pleno del Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 66/2017, de 25 de mayo de 2017, que declara inconstitucionales y nulas las letras *b*, *c* y *e* del apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013 y que dispone que la letra *g* de este mismo apartado no es contraria a la Constitución siempre y cuando se interprete en los términos establecidos por el fundamento jurídico 6 de dicha sentencia.

Los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6 de la Sentencia 66/2017 fundamentan la decisión del Tribunal Constitucional en el hecho de que las funciones de control, investigación y sanción en el ámbito de las conductas contrarias a la Ley 12/2013 que se desarrollan dentro de una comunidad autónoma no pueden reservarse a la competencia de la Agencia de Información y Control Alimentarios, ya que únicamente le corresponden en exclusiva las que se desarrollan en más de una comunidad autónoma, por lo que invade las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura y de defensa de la competencia recogidas, respectivamente, en los artículos 116 y 154 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Dado que, en su ámbito competencial, la Generalidad de Cataluña es autoridad pública en materia de control, investigación y sanción de las



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

conductas prohibidas en materia de prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria, el artículo 4 de la Propuesta de directiva debe recoger, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y el respeto de la atribución de competencias de las normas institucionales de cada estado miembro, que cada estado miembro designará las autoridades públicas nacionales competentes encargadas de controlar el cumplimiento de las prohibiciones que se establezcan; y los artículos 5 y 6, en materia de denuncias y confidencialidad y atribuciones a los órganos de control del cumplimiento, respectivamente, deben abarcar al conjunto de autoridades públicas nacionales competentes encargadas de controlar el cumplimiento de las prohibiciones que se establezcan.

II. OBSERVACIONES

(de tipo técnico, jurídico o político)

La propuesta fundamenta el cumplimiento del principio de subsidiariedad en el hecho de que la intervención de la Unión Europea es necesaria para resolver el problema de la insuficiente protección de las prácticas comerciales desleales identificadas en la iniciativa, mediante una cláusula general que las prohibiera y que ofrecería un nivel mínimo común de protección a los estados miembros y una aplicación uniforme en toda la Unión.

Dado que se trata de una norma en un ámbito de la competencia de la Unión Europea, puede concluirse que el principio de subsidiariedad está garantizado.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de acto legislativo se ajusta al principio de subsidiariedad. Sin embargo, las comunidades autónomas (o autoridades regionales) con competencias en la materia deberían ser consideradas autoridades públicas competentes encargadas de controlar las prohibiciones que se establezcan a efectos de los artículos 4 y 5 de la Propuesta.

Palacio del Parlamento, 16 de mayo de 2018