



Marco regulatorio de la cadena alimentaria en España

⇨ José Miguel Herrero Velasco

Director General de Industria Alimentaria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Resumen: En este artículo, su autor analiza la normativa española que regula la cadena alimentaria. En un primer apartado, analiza las características internas de los distintos agentes de la cadena y la situación más débil del sector de la producción, lo que justifica la necesidad de una norma que promueva un mayor equilibrio dentro de ella. En un segundo apartado, analiza la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En un tercer apartado, analiza el RD-ley 5/2020 de medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, y presenta los aspectos más relevantes del proyecto de ley que reforma la actual normativa para adecuarla a la Directiva 633/2019 europea.

Palabras clave: Cadena alimentaria, Sector agroalimentario, Política pública, Legislación.

La alimentación en España es un elemento de identidad, que surge de la gran variedad y riqueza de las producciones agroalimentarias y de la tradición pesquera de nuestro país, y que es consecuencia de la diversidad de sus tierras, mares, ecosistemas y tradiciones.

Esta importancia ha ido consolidándose con el paso del tiempo y generando valor alrededor de un sector alimentario de vital importancia. Un sector que tiene como fin último no sólo atender a las demandas de los consumidores, sino generar riqueza y contribuir de forma significativa al crecimiento económico y social del medio rural y del litoral español.

No obstante, se trata de un sector vulnerable por sus propias características, ya que integra a una amplia diversidad de agentes con intereses diferenciados, que engloban a los sectores de la producción, la transformación y la distribución. La cadena alimentaria se distingue por la diversidad de operadores que vincula: agricultores; profesionales de la pesca; empresas transformadoras de alimentos; intermediarios; mayoristas y minoristas. En ella operan tanto empresas de grandes dimensiones, como pequeñas y medianas empresas, que actúan como competidoras, proveedoras o clientes. Estas relaciones suelen entrañar dificultades, que frenan el pleno desarrollo del potencial de la cadena.

Esta heterogeneidad ha condicionado, sin duda, el funcionamiento y las relaciones de los agentes que operan a lo largo de la cadena alimentaria, evidenciando deficiencias que se han visto agravadas en el contexto de la actual crisis económica global. Esta estructura de nuestro sector alimentario ha derivado en la existencia de claras asimetrías en el poder de negociación en la cadena de valor alimentaria. Tales asimetrías pueden derivar, y en ocasiones derivan, en una falta de transparencia en la formación de precios y en prácticas comerciales potencialmente desleales y contrarias a la competencia, que distorsionan el mercado y que tienen un efecto negativo

sobre la competitividad de todo el sector agroalimentario, en especial sobre el eslabón más débil.

Estos hechos, fueron también analizados desde el entorno de la UE y plasmados en el año 2009 en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada "*Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa*".

A través de éste y otros estudios llevados a cabo por las instituciones y organismos de la UE se puso de manifiesto la gran importancia de la cadena alimentaria para la economía europea, y se llegó a la siguiente conclusión: *la falta de transparencia del mercado, los desequilibrios en el poder de negociación y las prácticas contrarias a la competencia han originado distorsiones del mercado, que repercuten negativamente en la competitividad de la cadena alimentaria en su conjunto*².

El Parlamento Europeo (PE) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE) mostraron de manera especial su preocupación ante dichos problemas. Así, el CESE, en un dictamen emitido como respuesta a una consulta de la Comisión sobre esta materia, instó a las instituciones de la UE a adoptar las medidas necesarias para promover relaciones comerciales sostenibles, así como para mejorar la transparencia en la cadena alimentaria y mejorar la competitividad y la integración dentro de ella³. En ese dictamen se pone también de manifiesto que "*la volatilidad de los precios, la especulación, la venta por debajo del coste, la falta de transparencia, la generalización de prácticas desleales y anticompetitivas o las disparidades en el poder de negociación de las partes son problemas que afectan al futuro de todo el sector alimentario y amenazan la supervivencia del denominado modelo agrícola europeo*"⁴. No obstante, hasta 2019 no se concretarían esos dictámenes en una Directiva específica de aplicación.

LA LEY 12/2013

El sistema alimentario español no era ajeno a estos problemas. Por ello, España aprobó en 2013, adelantándose así a la normativa europea, la *Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, con los siguientes objetivos: el equilibrio de la cadena alimentaria; la lucha contra las prácticas desleales, y la transparencia. Para conseguir estos fines, la citada Ley 12/2013, de 2 de agosto, dotó de mayor seguridad jurídica a las operaciones comerciales y reforzó así la posición del eslabón más débil de la cadena, el productor.

En el momento de su aprobación, dicha Ley significó un hito en la regulación de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria. La Ley vino a dotar de una mayor transparencia a las relaciones comerciales de nuestro sistema agroalimentario mediante la imposición de la obligación de formalizar los contratos por escrito en las operaciones comerciales en las que el precio del producto objeto de la transacción se fijare por encima de los 2.500 euros, o, dicho con otras palabras,



pasar del trato verbal al contrato por escrito. En el momento de su aprobación se consideró que esta obligación sólo debía imponerse en aquellas situaciones en las que existiese una situación de desequilibrio entre las partes. También se creó un marco regulativo para las subastas electrónicas de productos alimentarios.

Adicionalmente, la Ley 12/2013 contemplaba todo un catálogo de obligaciones y prohibiciones respaldadas por un régimen sancionador, con el objetivo de eliminar las prácticas comerciales abusivas en la cadena alimentaria. En este sentido, se tipifica como infracción el incumplimiento de los plazos de pago previsto en la normativa de lucha contra la morosidad en las relaciones comerciales, así como la modificación unilateral de las condiciones contractuales, la exigencia de pagos comerciales no previstos en el contrato y la exigencia de pagos de información comercial sensible fuera de los casos previstos en esta Ley. Asimismo, se crea la “*Agencia de Información y Control Alimentario*” (AICA), órgano encargado de velar por el cumplimiento de la ley mediante la instrucción del procedimiento sancionador.

Junto a estos instrumentos regulativos, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, contemplaba también la creación de dos instrumentos de autorregulación del sector. En primer lugar, el “*Observatorio de la Cadena Alimentaria*”, como órgano de diálogo y colaboración de los operadores de la cadena alimentaria y las administraciones públicas. Este órgano, además, asume las funciones de seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos⁵. En segundo lugar, el “*Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria*” como marco regulativo de adhesión voluntaria. La adhesión de los operadores a este Código implica un mayor compromiso con una serie de principios que van más allá de lo establecido en la Ley y que se ven recompensados con incentivos de carácter reputacional. Sin embargo, a día de hoy, el nivel de adhesión de los operadores no ha sido el deseado y esperado, especialmente en el sector de la distribución.

LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 12/2013

Como claramente venían anunciando las iniciativas de la UE antes señaladas, era necesario adoptar medidas concretas desde el plano europeo que fueran más contundentes y que permitieran abordar los problemas de las relaciones comerciales en el sector agrario. No obstante, el complejo funcionamiento de las instituciones que conforman la UE no permitió la adopción de una norma europea hasta el año 2019, mediante 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.

La modificación de la Ley 12/2013, en la que actualmente nos encontramos inmersos, viene motivada esencialmente por dos factores. El primero de ellos es el cumplimiento de las obligaciones comunitarias de transposición de la citada Directiva

(UE) 2019/633 a nuestro ordenamiento jurídico. Y el segundo, la imperiosa necesidad de lograr un reparto más equitativo del valor añadido a lo largo de la cadena alimentaria, fomentando la transparencia en la formación de precios y protegiendo al eslabón más débil, los agricultores y ganaderos. La confluencia de estos dos factores ha determinado que la modificación de la Ley 12/2013 se esté llevando a cabo en dos fases.

EL REAL DECRETO-LEY 5/2020

La primera fase responde a la necesidad de que haya un reparto más equitativo del valor añadido en la cadena alimentaria. Durante los primeros meses del año 2020, los agricultores iniciaron una serie de movilizaciones para reclamar mejores precios de los productos agroalimentarios que permitieran la rentabilidad de su actividad productiva. El Gobierno, y muy especialmente el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, estimando justas estas reivindicaciones del sector primario, inició un proceso de diálogo para poner fin a esta situación. Este diálogo culminó con la aprobación del Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, y que entraría en vigor el 27 de febrero de ese mismo año 2020.

La urgente necesidad de adoptar medidas para la mejora de la cadena alimentaria motivó que el Gobierno actuara sin esperar al proceso de transposición de la citada Directiva europea, aprobando el mencionado RD-ley. Con esta norma, el legislador pretende que se produzca un cambio en las reglas del juego de las relaciones comerciales que se desarrollan en el seno de la cadena alimentaria. Si bien con la aprobación en el año 2013 de la Ley 12/2013 de la cadena alimentaria se pasó del acuerdo verbal al contrato escrito, con las modificaciones introducidas con el citado Real Decreto Ley 5/2020, se quiere pasar de la imposición a la negociación. Es decir, se pretende conseguir que la conformación de los precios se realice de abajo hacia arriba, evitando así la destrucción de valor en la cadena alimentaria.

Hay que señalar que la cadena alimentaria es una cadena de valor en la que todos los eslabones tienen que ver retribuida su labor de forma justa. Por ello, esta norma establece que, en la formación del precio, se tengan en cuenta los costes efectivos de producción. No se trata de imponer un precio mínimo para los productos agroalimentarios, sino de que los precios se negocien atendiendo, entre otros factores, a los costes efectivos de producción.

Para conseguir los objetivos descritos, el citado Real Decreto Ley 5/2020 recoge las siguientes medidas:

- Indicación expresa en los contratos de que el precio pactado cubra los costes efectivos de producción.
- Prohibición de la destrucción de valor en la cadena alimentaria (es decir, que los productos agroalimentarios no puedan ser comprados por debajo de sus costes efectivos de producción), prohibición que no rige en las ventas de la distribución final al consumidor.

- Limitación de las actividades promocionales que banalicen los productos agroalimentarios.
- Publicidad de las sanciones impuestas por infracciones graves o muy graves.

El RD-ley fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de marzo de 2020. Tras su convalidación, fue tramitado como proyecto de ley, y publicado en el Boletín Oficial del Estado el pasado 18 de diciembre, como Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

El proyecto de ley para la transposición de la Directiva 633/2019

Como se ha indicado anteriormente, la segunda fase de la modificación de la Ley 13/2013 viene a completar los cambios introducidos por el Real Decreto-ley 5/2020, llevando a cabo la transposición de la Directiva 633/2019.

La tramitación de esta segunda fase comenzó el 1 de abril de 2020 con la consulta pública del anteproyecto de ley. El correspondiente proyecto de ley de modificación de la Ley 12/2013 fue aprobado el 3 de noviembre de este mismo año y actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria. Se debe destacar que este proyecto de ley es fruto del diálogo con los operadores del sector y con otros departamentos ministeriales implicados en la regulación de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria. Así, además de las distintas alegaciones y observaciones presentadas por los operadores del sector y las administraciones autonómicas en los distintos trámites de participación pública a los que se ha visto sometido el anteproyecto, se han celebrado tres plenos del Observatorio de la Cadena Alimentaria, en los que se ha tenido la oportunidad de presentar el anteproyecto al sector y a las Administraciones que participan en este órgano. Especialmente fructífe-

ras han sido las relaciones de colaboración establecidas con los departamentos ministeriales de Economía y Comercio en el marco de esta reforma.

Debemos resaltar que, como principal herencia de su antecesora, el proyecto de reforma de la Ley 12/2013 mantiene la bidireccionalidad, a diferencia de la Directiva europea, que sólo ofrece una protección unidireccional. Se hace uso así de la cláusula contenida en el art. 9 de la Directiva, que permite el establecimiento de una regulación más estricta que la prevista en la norma europea comunitaria.

En cuanto a las principales novedades que introduce el proyecto de ley, destaca la ampliación de su ámbito de aplicación espacial. En este sentido, las relaciones con operadores de terceros países quedarían cubiertas por las prohibiciones y el mecanismo sancionador de la legislación española, salvo en las relaciones con operadores de Estados miembros de la UE, en las que podrá ser de aplicación la ley española o la del otro Estado miembro. De este modo, se garantiza que las prácticas prohibidas por la Directiva 633/2019 resulten de aplicación en todas las relaciones comerciales.

Asimismo, cabe destacar que, según el proyecto de ley, el contrato será obligatorio en las relaciones comerciales que realicen los operadores, siempre que el precio sea superior a 2.500 euros o que el pago no se realice al contado contra la entrega de los productos, eliminando la exigencia de que haya una situación de desequilibrio, tal como se contempla actualmente.

En relación con las empresas cooperativas y otras entidades asociativas de similar naturaleza, en el proyecto de ley se mantiene la esencia de la vigente regulación, pero incorporando ciertos matices. Cabe recordar que, desde la promulgación de la Ley 12/2013, la entrega de productos que los socios realizan a una cooperativa agraria o a otras entidades asociativas

La cadena alimentaria es una cadena de valor en la que todos los eslabones tienen que ver retribuida su labor de forma justa. Por ello, esta norma establece que, en la formación del precio, se tengan en cuenta los costes efectivos de producción. No se trata de imponer un precio mínimo para los productos agroalimentarios, sino de que los precios se negocien atendiendo, entre otros factores, a los costes efectivos de producción



de similar naturaleza en cumplimiento de sus obligaciones estatutarias, había quedado fuera del ámbito de aplicación de la ley, pues no se consideraban relaciones comerciales.

En el proyecto de reforma de la Ley 12/2013, estas entregas quedan igualmente fuera del ámbito de aplicación de la norma. Sin embargo, y en aras de dotar de mayor transparencia y garantías a las relaciones de las cooperativas y otras entidades asociativas con sus socios, se establece que, en el caso de que un socio entregue la producción a una cooperativa o a otra entidad asociativa, será necesaria la formalización por escrito de un contrato individualizado, salvo que sus estatutos establezcan, antes de que se realice la entrega, el procedimiento de determinación del valor del producto entregado por sus socios y el calendario de liquidación, y éstos sean conocidos por los asociados.

Se amplía, también, el catálogo de prácticas abusivas prohibidas, añadiendo a las que establecía la Ley 12/2013 nuevas prácticas provenientes de la Directiva 633/2019. Algunas de estas prácticas, las llamadas “prácticas negras”, estarán prohibidas en todo caso por su naturaleza desleal, tales como la cancelación de pedidos de productos perecederos en un plazo inferior a 30 días. Asimismo, las llamadas “prácticas grises” son aquéllas que estarán prohibidas sólo cuando no hayan sido previamente pactadas por las partes de manera clara y sin ambigüedad en el contrato. En cuanto a los plazos de pago, se mantiene la remisión a la vigente regulación horizontal, que establece 30 días para productos perecederos y 60 días para no perecederos.

En consonancia con lo previsto en la Directiva 633/2019, el proyecto de reforma de la Ley 12/2013 introduce una serie de garantías para evitar las represalias que pudiera ocasionar la interposición de una denuncia. Así, se establece que la Administración competente para la investigación garantice la confidencialidad de la identidad del denunciante y de cualquier otra información que pudiera ser perjudicial para sus intereses o, en caso de asociaciones, para los intereses de sus miembros o para los de los proveedores.

En cuanto al régimen sancionador, se introducen las siguientes novedades. Por un lado, se determina el umbral mínimo a imponer a las infracciones leves (250 €, manteniendo el máximo de 3.000 €). Por otro lado, se incorporan algunas nuevas infracciones para asegurar la mejor aplicación y eficacia de la norma. Entre las leves destacan, entre otras, las siguientes: la cancelación, por cualquiera de las partes, de un pedido de productos agrícolas y alimentarios perecederos dentro de los 30 días previos al momento señalado para su entrega por el vendedor; la devolución por el comprador de productos agrícolas y alimentarios no vendidos al proveedor sin pagar por estos productos no vendidos o su eliminación, o ambas cosas. Como infracción grave se incorpora la obstrucción a la inspección.

En el proyecto de ley se designa a la Agencia de Información y Control Alimentario (AICA) como entidad encargada de establecer y desarrollar el régimen de control necesario para com-

probar el cumplimiento en el ámbito nacional de lo dispuesto en la ley. Asimismo, la AICA será el punto de contacto para la cooperación entre las autoridades de ejecución, así como con la Comisión Europea. Las Comunidades Autónomas, en el marco de las competencias de la potestad sancionadora previstas, podrán designar autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley en sus territorios, que tendrán, al menos, las funciones que la ley atribuye a la citada AICA.

Lograr un impacto positivo en la dinamización del mercado y el fomento del reparto equitativo del valor añadido son una “absoluta prioridad” para este Gobierno. Para lograr ese objetivo, es imprescindible perseguir las prácticas desleales que generan situaciones de desequilibrio para nuestros operadores y que comprometen la capacidad de negociación de los eslabones más débiles de la cadena

Lograr un impacto positivo en la dinamización del mercado y el fomento del reparto equitativo del valor añadido son una “absoluta prioridad” para este Gobierno. Para lograr ese objetivo, es imprescindible perseguir las prácticas desleales que generan situaciones de desequilibrio para nuestros operadores y que comprometen la capacidad de negociación de los eslabones más débiles de la cadena.

La Ley 12/2013 vino a cambiar las reglas del juego de las relaciones comerciales de la cadena alimentaria, y con el actual proyecto de reforma se avanza y refuerza la consecución de sus fines. Para su rápida eficacia será fundamental la implicación y compromiso de todos los agentes de la cadena. ■

NOTAS

- 1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa, Bruselas, 2009. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52009DC0591>
- 2 Ibídem, página 14 de la versión en español.
- 3 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», Bruselas 2010. Disponible en : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52010AE1176>
- 4 Ibídem, página 1, versión en español.
- 5 Sustituye así en estas funciones al Observatorio de Precios de los Alimentos.