

José Luis Palma Fernández, *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Regulación jurídica*, Madrid, Editorial Reus, colección Derecho agrario, 2023, 370 páginas.



Esta reseña está sujeta a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reecap.262.2024.218-225>

La monografía referenciada viene a enriquecer, si cabe, la ya muy amplia contribución de este destacado jurista que es José Luis Palma Fernández al Derecho Agrario y Alimentario, tanto en su vertiente de investigación, como de obras de vocación docente.

Lo hace, además, estudiando un instituto jurídico-agrario del más alto interés, como son las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (en adelante OIA), sobre la que existe una relativamente amplia bibliografía reciente en lengua castellana que estudia la figura desde variados enfoques, y que la obra que nos ocupa, recoge en sus páginas 361 y 362, y proporcionando al lector un tratamiento estrictamente jurídico, sistemático y completo de la figura.

La introducción con que comienza la obra señala la paradoja de que una realidad tan antigua como la actividad agraria, disponga de regulaciones tan “innovadoras y sofisticadas de colaboración público-privada” como la relativa a las OIA en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno geográfico y cultural.

El estudio en sí, comienza, como es lógico, identificando los orígenes relativamente recientes de las OIA, que en la legislación española encuentra en la ley 19/1982 de 26 de mayo sobre contratación de productos agrarios, si bien es en las regulaciones del sector remolachero-azucarero de la década de los treinta del siglo XX donde comienza gestarse. La primera regulación específica española que unifica la figura la línea emprendida por la UE, fue la Ley 38/1994 de 31 de diciembre reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, cuyo artículo 2 contiene la definición legal de la figura.

En el Capítulo 2º, bajo el epígrafe “Política Agrícola Común y OIAs”, el autor aborda el estudio de las OIAs a través de su presencia en el Reglamento de la PAC, y especialmente en el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del PE y del C. de 17 de diciembre por el que se crea la Organización Común de los

Mercados, a su vez objeto de reformas de las que la más reciente proviene del Reglamento (UE) 2117/2021 del PE y del C. de 2 de diciembre.

El Reglamento citado agrupa las OIAs en ocasiones con otras figuras como las Organizaciones de Productores y sus Asociaciones, que son figuras netamente diferenciadas, con especial atención a la “extensión de normas” y a la posible potenciación de las OIAs mediante la asunción de nuevas funciones y competencias, dada la visión muy positiva que de las mismas se ha impuesto en la mejora de funcionamiento de la cadena alimentaria.

En el capítulo 3º, se aborda el estudio de la Ley 38/1994 de 31 de diciembre reguladora de la OIAs que entró en vigor el 1 de enero de 1995, aunque su desarrollo reglamentario tuvo lugar mediante el RD 707/1997 de 16 de mayo. Destaca en este capítulo el estudio de aspectos tan importantes como la personalidad jurídica como entes de derecho privado de las OIAs que requiere constitución en escritura pública, y el procedimiento para su reconocimiento, con valor positivo del silencio administrativo, como defendió en su dictamen el Consejo de Estado. Culmina el capítulo examinando pormenorizadamente las siete modificaciones operadas en la Ley 38/1994 reguladora de las OIAs por otras tantas normas legales entre los años 1996 y 1921, entre las que destacan por su importancia las reformas introducidas por la LMFCA 12/2013 de 2 de agosto, que a su vez ha sufrido no menos modificaciones, precisamente porque el perfeccionamiento de las normas rectoras de la cadena de suministro alimentaria impone, por el momento, cierta inestabilidad

Conciso, pero de alto interés teórico y práctico, resulta el capítulo 4º que trata acerca del concepto y naturaleza jurídica de las OIAs, que se conceptúan legalmente como entidades de derecho privado, carentes de ánimo de lucro conforme exige el artículo 4 de la Ley 38/1994 de 31 de diciembre, y que, por lo general, se trata de asociaciones representativas de diversos eslabones de la cadena alimentaria constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación, aunque podría tratarse de otro tipo de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, ya que su razón de ser es la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, reconociéndose solamente una por sector o producto según prevé el artículo 5 de la citada Ley de OIAs, porque si pudiesen concurrir OIAs de distinto ámbito estatal y autonómico, difícilmente reunirían suficiente representatividad y colisionarían en aspectos como la extensión de normas.

Pero a su naturaleza jurídico-privada, se añade un título jurídico administrativo por el reconocimiento que compete al Ministerio de

Agricultura otorgar e inscribir en Registro correspondiente conforme a los artículos 1 y 2 del Reglamento aprobado por RD 705/1997, a instancia de la entidad que lo pida y que cumpla las condiciones del artículo 4 de la Ley de OIAs, siendo este reconocimiento revocable.

Así pues, las OIAs reconocidas e inscritas como tales son entes de derecho privado que asumen potestades públicas, incluso de carácter normativo, extensible a quienes no forman parte de la OIA, lo que las constituye en un singular caso de colaboración público-privada.

El Capítulo 5º estudia las clases de organizaciones interprofesionales, ya que pueden ser tanto estatales como autonómicas, según previó la disposición adicional de la Ley 38/1994, en su reconocimiento (o revocación) y registro. Indica el autor que son siete las comunidades autónomas que han regulado la materia (Asturias, País Vasco, Andalucía, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña e Islas Baleares), dieciocho las OIAs de ámbito estatal existentes.

El capítulo 6º trata de las finalidades que pueden perseguir las OIAs, variadas y numerosas según el artículo 3 de la Ley 38/1994, que el autor relaciona en su conjunto con “la posibilidad de vertebrar un sector económico constituido por un producto agroalimentario diferenciado y a nivel nacional, con el respaldo de la Administración y con una clara orientación de atención a la mejora de la cadena de ese producto”. Subraya así la revitalización de las OIAs por efecto de la LMFCA 12/2013, así como la constancia de sus finalidades en la jurisprudencia de la Sala 3ª del TS recaída en torno a las resoluciones administrativas de reconocimiento, y la plena concordancia de la figura con los perfiles finalísticos previstos por la nueva PAC, si bien sus variadas finalidades no pueden disponer de medios omnímodos, puesto que el artículo 210 del Reglamento UE 1308/2013 exige que los acuerdos de las OIAs deben tener reconocida su compatibilidad con las reglas de competencia del TFUE. En todo caso se trata de una figura de gran potencialidad, pese a la falta, por el momento, de presencia de la distribución en la OIAs.

El capítulo 7º estudia el procedimiento administrativo de constitución y reconocimiento, ya que la solicitud de reconocimiento como OIA abre un procedimiento administrativo regido por la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común en los aspectos no contemplados en la Ley 38/1994 de OIAs.

El artículo 1 de la Ley de OIAs, indica acertadamente el autor, envuelve cierta contradicción al identificar el objeto de la Ley como “el reconocimiento de las OIAs” cuando lo cierto es que la entidad de derecho privado solicitante,

aunque se denomine OIA, no lo será hasta que resulte reconocida, como resulta del más exacto artículo 4.1 de la Ley que establece que “El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, otorgará el reconocimiento e inscribirá en el Registro...”, ya que la condición de OIA es sobrevenida como título jurídico.

Los pasos del procedimiento cuya conclusión permitirá acceder a las ayudas públicas previstas para su constitución y funcionamiento comienzan con una solicitud al Ministerio suscrita por todas las organizaciones miembros de la entidad solicitante, con aportación del acta de constitución de la entidad asociativa sin ánimo de lucro, así como de los Estatutos, cuyo contenido regula en parte el artículo 4 de la Ley de OIAs y Reglamento de Régimen Interno, no imprescindible pero recomendable, Memoria de Actividades desplegadas hasta el momento y Acreditación del grado de representatividad mediante baremo propuesto por la entidad solicitante.

A estos efectos tiene especial interés el llamado “refrendo mutuo” entre las entidades asociadas, que suple en España la falta de una medición objetiva externa de representatividad, que ha tenido importantes consecuencias en los casos de pluralidad de solicitantes.

La instrucción del procedimiento corre a cargo de la Dirección General de Industria Alimentaria, que puede solicitar los informes que estime oportunos, previendo la norma el informe del Consejo General de OIAs. Una vez evacuado el preceptivo trámite de audiencia la Dirección General elevará propuesta de resolución al Ministerio, que resolverá mediante Orden Ministerial dentro del plazo de tres meses contados a partir del día siguiente al día de presentación de la solicitud, teniendo el silencio valor positivo según el artículo 8.2 de la Ley.

El reconocimiento es revocable por el Ministerio de Agricultura, por incumplimiento de alguna de las condiciones o por causa de inactividad ininterrumpida durante tres años, previo, en todo caso, el correspondiente expediente administrativo.

Seguidamente, el capítulo 8º estudia los sectores y productos, puesto que solamente se reconocerá una OIA por sector. La definición se contiene en el artículo 5 de la Ley de OIAs, que considera sector también a los productos de calidad diferenciada, es decir a los amparados por Denominación de Origen Protegida (DOP) o una Indicación Geográfica de Procedencia (IGP).

El concepto de “circunscripciones económicas” que utiliza el artículo 164.3 del Reglamento (UE) 1308/2013, se aplica para conocerla representatividad mínima de dos terceras partes de las ramas profesionales

(Producción, comercio o transformación) en las circunscripciones económica del Estado miembro en las que opera (en España elevado a las tres cuartas partes de las ramas profesionales).

En el capítulo 9º se estudia la documentación de la OIA, de la que deben disponer como asociaciones que son, y que el autor califica como "documentación operativa", para distinguirla de la documentación de su constitución tratada en otro capítulo, y que por supuesto comienza por las actas de las reuniones de sus juntas y asambleas. Específicamente como OIAs el artículo 6 de su ley reguladora menciona los libros registro de sus miembros integrantes y la acreditación de su grado de representatividad. Además, se exige remisión al Registro de OIAs en el plazo prescrito (antes del 30 de abril) de la memoria anual de actividades, estado de su representatividad, cuentas anuales y cierre de ejercicio auditado, así como presupuesto del ejercicio corriente. Lo más específico de las OIAs en todo caso, lo contempla el art. 7 y son los acuerdos referentes a sus específicas finalidades. El Reglamento, establece además, la necesaria llevanza de un libro registro de sus miembros y de sus acuerdos actualizado, bajo sanciones en caso de incumplimiento, remitiéndose toda esta documentación por el Ministerio al Consejo General de OIAs.

El Capítulo 10º se dedica a los acuerdos, y subraya que además de tener que notificarse en 30 días para su registro, debe superar el control del respeto a las normas sobre competencia contenidas en el art. 1 la Ley 30/2017 de 15 de julio de Defensa de la Competencia. Por lo demás el autor critica con acierto la insuficiencia y desactualización que padece la Ley de OIAs en su regulación del ámbito de aplicación de la ley, especialmente tras la promulgación de la LMFCA 12/2013. En cuanto a generar obligaciones, las puede generar en principio para todos los miembros de la OIA, y para la propia OIA, en cuanto a certificación, y comunicación a efectos de registro, así como de control y seguimiento de su cumplimiento dentro de la propia organización.

El capítulo undécimo, se dedica específicamente a la posible extensión de los acuerdos de las OIAs, a la que la ley en su art. 8.2 impone como requisitos en primer lugar un acuerdo de solicitud de extensión con apoyo de al menos el 50% de los miembros de cada una de las ramas profesionales implicadas, y en segundo lugar, que la OIA solicitante agrupe al menos el 75% de las producciones implicadas. Reviste especial interés el tratamiento de la naturaleza de la extensión de acuerdos, que el autor califica como de clara vocación normativa, de modo que la Orden Ministerial que aprueba la

extensión del acuerdo es una disposición de carácter general, como se desprende de la sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de noviembre de 2013 que recoge la jurisprudencia al respecto.

El capítulo 12 estudia la aportación económica aneja a la extensión de los acuerdos prevista en el art. 9 de la Ley 38/1994 a cargo de los productores y operadores no integrados en la OIA, que debe destinarse a financiar directamente el coste de acciones contempladas en la extensión del acuerdo, y en ningún caso, a cubrir gastos de funcionamiento de la organización. También debe ser proporcional al coste de las acciones a financiar, sin dar lugar a discriminación de los operadores que no sean miembros de la organización, si bien puede dar lugar a abonos a aquellos asociados que realicen trabajos que excedan de sus obligaciones para llevar a cabo las acciones a que apunta la extensión del acuerdo.

Tales aportaciones no tienen naturaleza tributaria, sino de extensión de acuerdos de un ente de naturaleza jurídico-privada, por lo que se ha venido aplicando el IVA de las prestaciones sujetas y no exentas de ese impuesto. En cuanto a su exigibilidad, no hay uniformidad dependiendo de cada OIA, incluso por vía de responsabilidad civil extracontractual admitida en algún caso por la jurisdicción. La información, gestión y control de los acuerdos extendidos compete a la Junta Directiva o la Comisión Permanente creada en su seno a tal efecto.

El capítulo decimotercero aborda el decisivo tema de la representatividad requerida por la OIA para su nacimiento y subsistencia como tal, así como para la extensión de acuerdos, pero la complejidad de los porcentajes y baremos requeridos ha supuesto en el caso español una especial problemática, no solamente por la crisis postconstitucional del viejo armazón corporativo derivado de la afiliación obligatoria (Cámaras agrarias), sino también por los constantes cambios regulatorios hasta la Ley 12/2014 de 9 de julio por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario, en parte estabilizado por vía jurisprudencial (STS de 11 de julio de 2914).

El capítulo decimocuarto se dedica al régimen sancionador de la Ley 38/1994 de OIAs enfocado a tres aspectos, que el autor sintetiza en los siguientes: a) garantizar el control administrativo de sus actividades por el Ministerio; b) sancionar los incumplimientos económicos de los obligados por la extensión de acuerdos de las OIAs; c) sancionar la vulneración de las normas de competencia. Para ello el artículo 12.2 tipifica las infracciones leves, el artículo 12.3 tipifica las infracciones graves y el artículo 12.4 tipifica

las infracciones muy graves, castigándose las primeras con apercibimiento y multas de hasta 3.000€, las segundas con multas de entre 3.001€ y 150.000€, y las muy graves por último, con multas de entre 150.00€ y 3.000.000€. El procedimiento sancionador se regula por las Leyes 39 y 40/2015 de 1 de uno de octubre

Mención especial dedica el autor a la AICA (Agencia de Información y Control Alimentarios) creada por la Ley 13/2012 de 2 de agosto, con la función de lograr un control efectivo de la cadena alimentaria, de oficio, y a instancia de parte previa denuncia, tal y como prevé el RD 66/2015 de 6 de febrero que regula los controles aplicar por la AICA.

Los capítulos decimoquinto y decimosexto se dedican, respectivamente, al Registro de OIAs que gestiona el Ministerio de Agricultura, y al Consejo General de OIAs, describiendo el primero las inscripciones de reconocimiento, las inscripciones anuales obligatorias y las inscripciones de acuerdos, y examinado el segundo la finalidad, la organización, y los miembros que integran el Consejo.

El capítulo decimoséptimo aborda el estudio de las OIAs en relación con la competencia, haciendo especial hincapié en los acuerdos, las actuaciones prohibidas y la aplicación de las reglas sobre competencia a las OIAs por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

El capítulo decimoctavo y último, trata del futuro de las OIAs a las que el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del P.E. y del C. de 17 de diciembre, atribuye un nuevo ámbito al prever las OIAs transnacionales, así como las nuevas finalidades que las OIAs podrían perseguir como consecuencia de las recientes crisis experimentadas por la cadena de suministro de alimentos como consecuencia de la pandemia Covid 19 y de otros sucesos posteriores, lo que aconseja concretar con mayor detalle sus finalidades, integrando en lo posible a la distribución, mejorando la precisión en la crucial medición de la representatividad, mejorando la información y la transparencia de las OIAs, y regulando exigencias de financiación previas al reconocimiento, y posteriores al mismo. Por último en cuanto a gestión, se formulan también propuestas *de lege ferenda* que podrían reforzar las OIAs y en consecuencia el sector agroalimentario español, para cuya realización propone la constitución de un grupo de trabajo integrado por la administración pública y las OIAs que prepare la elaboración de un anteproyecto de reforma de la Ley 38/1994.

Estamos, pues ante un estudio de la mayor importancia en la materia, que aúna exposición clara y didáctica, con un agudo sentido crítico, y conclusiones de política legislativa del máximo interés por provenir de una

voz autorizada, que de nuevo contribuye a dotar a los estudiosos del derecho agroalimentario de un texto del máximo valor.

JOSÉ MARÍA DE LA CUESTA SÁENZ
Universidad de Burgos
jmcuesta@ubu.es