

Nuevas perspectivas en materia de cadena alimentaria

New perspectives on the food chain

JOSÉ M^a. DE LA CUESTA SÁENZ

Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario

jmcuesta@ubu.es

1.- El título se refiere a una denominación que fue recogida por el Legislador español hace poco más de diez años en Ley 12/2013, de 2 de Agosto, de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria precursora de un intenso quehacer legislativo posterior, que resultó, además, objeto en cuanto a una parte importante de su contenido, de un proceso de armonización con otras legislaciones europeas sobre las llamadas prácticas comerciales desleales (UTP en siglas inglesas), por la Directiva (UE) 2019/33 del P.E. y del Consejo de 17 de abril, divulgada en España por la temprana aportación de J.L.González Vaqué.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Directiva, los desequilibrios de la cadena, lejos de desaparecer, se han incrementado, en un primer momento por causa de las turbulencias generadas por la pandemia COVID19, y, más recientemente por el conflicto bélico ocasionado por la irrupción del ejército ruso en el territorio ucraniano. Ambas circunstancias, han provocado sucesivas oleadas de protestas de los agricultores europeos ante el deterioro de sus ingresos causado por el descenso de los precios de los productos agrícolas, dada la supresión del arancel aplicable a las importaciones de productos agrarios procedentes de Ucrania, y al aumento simultáneo de los costes de producción por la elevación del precio de los insumos, así como por la incidencia de elementos climáticos negativos.

Respecto de las primeras movilizaciones agrarias, aparecen reflejadas precisamente en el artículo de revista publicado por E. Vieira Jiménez-Ontiveros, y las más recientes, que datan de los primeros meses de este año 2024, han ocasionado nuevos posicionamientos de la Comisión Europea.

En efecto, la extensión y la profundidad del descontento de los agricultores europeos ha alcanzado tal nivel que la Comisión Europea hubo de reaccionar con la inmediata adopción de medidas constitutivas de un paquete llamado de simplificación en materia de ayudas de la PAC 2023-2027, pero también mediante una serie de anuncios en materia de cadena alimentaria contenidos en un documento de medidas a corto y medio plazo .

a) Según tal documento, habrá “medidas inmediatas”, a muy corto plazo como las siguientes: 1. Creación y puesta en funcionamiento de un observatorio de costes de producción, márgenes y prácticas comerciales, en el que participarán la Comisión, los Estados miembros, y los agentes económicos, desde los productores hasta los consumidores. 2. Informe sobre la aplicación de la Directiva sobre prácticas desleales.

b) “Medidas a corto plazo” consistentes en cambios en la OCM como:

1. El refuerzo a nivel UE de medidas sobre los contratos que involucren a los agricultores y sus organizaciones con otros agentes de la cadena.

2. Mayor fortalecimiento de las Organizaciones de Productores y sus Uniones, con reducción de las cargas burocráticas para su reconocimiento y constitución.

3. Creación de “un marco atractivo para esquemas voluntarios de buenas prácticas y acuerdos que faciliten la remuneración de los agricultores” .

La Comisión pretende también proponer nuevas regulaciones sobre “ejecución transnacional de las normas prohibitivas de prácticas comerciales desleales”, mediante la aprobación de un Reglamento del Parlamento y del Consejo complementario de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.

c) “Medidas a medio y largo plazo”, dando los pasos previstos en el usual ciclo normativo, toda vez que la primera evaluación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, comenzó en mayo de 2023 y sus resultados deben plasmarse en un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, así como al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones en el año 2025

d) “Medidas adicionales” que la Comisión pretende promover para una mejor implementación y aplicación de las reglas existentes sobre productos agrarios. Los Estados miembros, con tal base, instaurarán completos sistemas de controles oficiales sobre las plantas, animales, alimentos y nutrientes que producen o importan dentro de la UE. Para ello

coordina una red de puntos de control fronterizos, y sistemas de intercambio de información sobre riesgos para la salud e infracciones.

La contratación pública de alimentos ofrece la posibilidad de crear mercado para producciones más sostenibles. Además, la Comisión continuará fomentando programas de contratación de producciones sostenibles y locales y difundiendo la conveniencia de adquirirlos, entre las autoridades públicas, los comerciantes y los consumidores.

La reciente aprobación de la Union Certification Framework pretende proporcionar nuevas oportunidades de negocio a agricultores y productores forestales que adopten prácticas productivas más sostenibles con emisiones reducidas y con métodos de captura de carbono.

En el año 2025 concluirán los trabajos de evaluación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales desarrollados en 2024, al igual que el estudio sobre regulaciones privadas nacionales o regionales y esquemas voluntarios para propiciar una adecuada remuneración de los agricultores.

También se abordará un estudio sobre el papel de las tecnologías de la información y la comunicación para lograr la transparencia de los mercados, con utilización de tecnologías como inteligencia artificial, blockchain y big data.

Cada año, la red PAC albergará un foro sobre buenas prácticas en la cadena alimentaria, y, por último, se publicará al final de 2025 un informe sobre las reglas de competencia en el sector agrícola en los Estados Miembros.

2. El informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, y el Comité de las Regiones relativo a la prohibición de prácticas comerciales desleales para fortalecer la posición de los agricultores y operadores en la cadena de suministro agraria y alimentaria.

Tal informe ofrece un juicio favorable en sus conclusiones sobre la evolución de la lucha contra tales prácticas desleales en los Estados Miembros, habida cuenta de que la Directiva (UE) 2019/33 del Parlamento y del Consejo de 17 de abril buscaba una armonización de mínimos, que se ha transpuesto en los Estados Miembros, por lo general, con medidas más rigurosas, que se han aplicado por la red de autoridades nacionales competentes eficazmente y con colaboración en los supuestos transfronterizos. Cabe destacar por lo que atañe a España, que la AICA y las restantes instancias de aplicación de la regulación de cadena alimentaria en el informe actualizado de implementación de la Directiva,

destacan por tener la mayor actividad de imposición de sanciones de la UE, si bien el montante económico de las sanciones ha resultado superior en Polonia.

El observatorio creado por la UE a tal efecto de costes de producción, márgenes y prácticas comerciales contribuirá, también, a incrementar la transparencia y la confianza en lo sucesivo¹.

La evaluación prevista para fin del año 2025, indicará, en su caso, la posible conveniencia de introducir ajustes en la Directiva.

3. Perspectivas de futuro. A medio plazo, la Comisión pretende dos cosas:

a) Reforma de la OCM en los siguientes puntos:

- En cuanto a organizaciones de productores u OPs : simplificación del proceso de reconocimiento y de la extensión de normas sobre negociaciones colectivas de APOs.

- Contratos: reforzar contractualización y la obligatoriedad de los contratos por escrito.

- Nuevos marketing standards voluntarios para “cadena corta” y “comercio justo”.

b) Un instrumento jurídico nuevo a nivel UE para coordinar investigaciones transfronterizas sobre prácticas desleales, pero sin modificar la Directiva.

Sobre estos aspectos, todavía no ha producido nada la Comisión.

4. Grupo de trabajo creado por la Presidente.

Este grupo de “Diálogo Estratégico sobre el futuro de la Agricultura en la UE”, ha publicado en septiembre de 2024 unas recomendaciones , de las que la primera se refiere a la cadena alimentaria, y bajo el título “Fortalecer la posición de los agricultores en la cadena de valor”, propone actuar “incentivándoles a cooperar más y mejor, reducir costes, incrementar la eficiencia, y mejorar los precios y rentas del mercado”. Esto “requiere pasos decididos tanto europeos como nacionales para reforzar la competitividad de los agricultores en la cadena, el aumento de la

¹ Sobre el tema del observatorio de precios, véase Muñoz Espada, E. “Los contratos alimentarios, problemas derivados de la determinación del precio”, en *Las necesarias reformas legislativas de la nueva política agraria, especial referencia, Castilla y León, Navarra*, 2024, págs. 454 y ss.

transparencia de ésta, el apoyo a la cooperación y a la creatividad, mejora de la lucha contra prácticas desleales, y mejora del trabajo común a lo largo de la cadena para alcanzar la sostenibilidad”.

En suma, se trata de impedir que los agricultores se vean sistemáticamente forzados a vender por debajo de sus costes. Actualmente la Comisión está llevando a cabo un estudio sobre normas de costes de producción nacionales y voluntarias.

En Alemania, un estudio encargado por el Gobierno de Coalición, llegó a la conclusión de que no puede haber normas sobre costes, si no hay normas sobre volúmenes.

5. Próximos pasos.

Las conclusiones del Consejo de la UE celebrado el día 9 de diciembre de 2024 hacen hincapié en la necesidad de una “Política Agrícola Común post-2027 centrada en el agricultor, para lograr una agricultura competitiva, resistente a las crisis, sostenible, favorable al agricultor y basada en el conocimiento”, destacando que, “aun manteniendo la orientación al mercado de la PAC, es necesario mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, la distribución del valor añadido y la remuneración de los agricultores por medio de la mejora de su transparencia, el afianzamiento de la contractualización, la organización y la cooperación dentro del sector agrícola, la promoción de acuerdos de sostenibilidad, la cadena corta de suministro, y la lucha contra las UTP (unfair trading practices)”.

En los primeros cien días de la nueva Comisión, se publicará su visión sobre el futuro, de la agricultura, el nuevo ciclo presupuestario de la PAC, y reforma de la OCM. Como ya se indicó anteriormente, al final de 2025 verá la luz la evaluación de la Directiva, y las propuestas legislativas de reforma, en su caso.

En cuanto a la aplicación de la LMMFCA en España, no hay todavía en rigor jurisprudencia, pero sí que hay pronunciamientos de la Audiencia Nacional que rechazan recursos contenciosos-administrativos de entidades contra sanciones impuestas por la Agencia para la Información y el Control Alimentarios que declaran la validez de la exigencia sobre precios pagados y costes de producción contenida en el artículo 12 TER de la citada Ley,

La intensa actividad sancionadora que lleva a cabo la Agencia de Información y Control Alimentarios es, por el momento, la casi exclusiva vía de aplicación de la Ley para la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, ya que el ejercicio de acciones derivado de

incumplimientos relativos a los contratos alimentarios, no ha llegado a generar por el momento jurisprudencia civil sobre la citada Ley, si bien existía jurisprudencia sobre compraventa de productos agrarios, y abundantes sentencias de Audiencias Provinciales sobre algunas prácticas contractuales en cadena alimentaria existentes en la Comunidad Autónoma de Valencia .

En efecto, como se ha indicado, ha sido la destrucción de valor causada por el pago de precios inferiores a los costes de producción que prohíbe el artículo 12 ter de la Ley de Medidas de Mejora de Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, lo que ha generado numerosas sanciones (20 hasta el día 30 de junio de 2024), concentradas en el sector lácteo que cuenta con regulación específica, y más concretamente en el sector de la leche vaca, que fueron causa de recursos contencioso-administrativos, sobre los que la Audiencia Nacional resolvió en sentencias desestimatorias de las pretensiones de anulación de preceptos de esa regulación, cuya validez y vigencia declararon junto con la del mencionado artículo 12 ter de la LMMFCA.

Ello no obstante, ha habido pronunciamientos, como por ejemplo la Sentencia de tribunal Superior de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6^a, nº 471/2024 de fecha 18 de julio de 2024 que estima el recurso contra una sanción de la AICA impuesta por la infracción grave del artículo 23. 2, 3º de la LMMFCA, relativo a la incorporación en el contrato del alimentario del precio recogido en el artículo 9.1. c) del propio texto legal (que incluye los costes de producción), por entender que el derecho de defensa prima sobre la confidencialidad de los datos, que podrían haber conducido a evitar la infracción denunciada.

Recientemente también, la sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia nº 3531/2024 de 18 de junio de 2024, ha desestimado el recurso contencioso-administrativo 693/2022 en el que se pedía la declaración de nulidad del artículo 1º, apartados 3 y 4 del R.D. 374/2022 de 17 de mayo por el que se modifican el RD 95/2019 de 1 de marzo en sus artículos 5.2 y 6.6 y se declare inaplicable al sector lácteo la Disposición Adicional 5ª de la Ley 12/2013 de 2 de agosto. La total desestimación de tales pretensiones, relativas a las condiciones de contratación en el sector lácteo en su totalidad, de modo que puede iniciarse una línea jurisprudencial, aunque se encuentran pendientes de resolución por la Sala de lo Contencioso Administrativo otros recursos de casación interpuestos contra las

sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo mencionadas en el párrafo precedente.

En conclusión, cabe afirmar que la complejidad de la regulación hará imprescindible una doctrina jurisprudencial rigurosa sobre las sanciones administrativas por destrucción de valor en la cadena alimentaria, que hoy se presenta como fragmentaria y, en parte, inconcluyente, sin olvidar que se trata de sentencias recaídas en materia de derecho administrativo sancionador, aunque referido a la contratación privada.