



LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA: DERECHOS Y OBLIGACIONES PARA PRODUCTORES, INDUSTRIA Y DISTRIBUCIÓN

JOSÉ M^a POZANCOS
- Director de FEPEX -



Murcia 30 de enero de 2014

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

Es una **medida de política agraria** cuyo **objetivo básico es equilibrar el poder de negociación** en las relaciones comerciales entre los operadores que integran la cadena de valor del sector agroalimentario, siendo sus medidas principales:

1. el establecimiento de la obligación de **formalizar por escrito los contratos alimentarios**,
2. la **prohibición de determinadas prácticas comerciales abusivas** y
3. la **atribución de potestad sancionadora** a la Administración del Estado y de las comunidades autónomas.

Además tiene **otros objetivos** entre los que destacan:

- Conseguir una mayor transparencia en la formación de los precios
- Aflorar economía sumergida
- Reforzar el cumplimiento de los plazos de pago establecidos en la Ley 15/2010
- Crear el Observatorio de la Cadena Alimentaria, órgano de seguimiento y estudio del funcionamiento de la cadena y de los precios.

TRATADO

La Ley **se fundamenta** en su contribución al cumplimiento de los objetivos de la PAC establecidos en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**.

El Tratado establece los siguientes objetivos para la PAC:

Art. 39 Tratado de Funcionamiento de la UE

1. **Los objetivos de la política agrícola común** serán:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el **desarrollo racional de la producción agrícola**, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) **garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola**, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Para cumplir los objetivos el **T.F.U.E establece la OCM.**

Artículo 40 Tratado de Funcionamiento de la UE.

1. Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39, se crea una organización común de los mercados agrícolas.

Según los productos, esta organización adoptará una de las formas siguientes:

- a) normas comunes sobre la competencia;
- b) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;
- c) una organización europea del mercado.

2. La organización común establecida bajo una de las formas indicadas en el apartado 1 podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39, en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

La organización común deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 39 y deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Unión (principios generales del derecho de la UE).

Cualquier política común de precios deberá basarse en criterios comunes y en métodos uniformes de cálculo.

3. Para permitir que la organización común a que hace referencia el apartado 1 alcance sus objetivos, se podrán crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas (FEAGA y FEDER)

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

OCM

La OCM considera que para cumplir los objetivos de la PAC conviene fortalecer el poder de negociación de los productores en la cadena alimentaria

(Considerandos 128, 131, 138 y 139 del Rgto (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercado de los productos agrarios).

Para ello, la OCM establece un **conjunto de medidas que comparten ese objetivo común y que integran el Capítulo III** con el siguiente título “Organizaciones de productores y sus asociaciones, y organizaciones interprofesionales”. Este Capítulo III incluye las siguientes medidas de aplicación al conjunto del sector agrario e incluyen los contratos agrarios.

Capítulo III de la OCM Única:

- Organizaciones de productores. Art. 152-155;
- Asociaciones de Organizaciones de productores. Art. 156
- Organizaciones interprofesionales. Art. 157 y 158;
- Extensión de normas y contribuciones obligatorias. Art. 164 y 165.
- **Relaciones contractuales.** Art. 168

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

La OCM establece que los Estados miembros deben o pueden adoptar disposiciones nacionales, para aplicar las medidas incluidas en el Capítulo III. En España, estas disposiciones son las siguientes:

- Organizaciones de productores. RD 1972/2008.
- Asociaciones de Organizaciones de productores. RD 1972/2008.
- Organizaciones interprofesionales. Ley 38/1994 de Organizaciones Interprofesionales y Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria.
- Extensión de normas y contribuciones obligatorias. RD 547/2013 y Ley 12/2013.
- Relaciones contractuales. Ley 12/2013.

Se puede observar que **en España existe cierta dispersión normativa**, posiblemente porque alguna de estas medidas no han interesado políticamente, lo que ha tenido como consecuencia que en algunos casos no se hayan aplicado nunca, o se haya hecho con restricciones, lo que ha afectado negativamente a la capacidad del sector para adaptar la oferta a la demanda, principal causa del desequilibrio en el poder de negociación.

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

La OCM prevé que la utilización de los contratos escritos agrarios puede ayudar a evitar determinadas prácticas comerciales injustas y que a falta de normativa de la Unión, los Estados miembros conforme a sus regímenes nacionales pueden decidir que sea obligatorio el uso de tales contratos escritos, a condición de que al hacerlo se cumpla el derecho de la Unión y, en particular, se respete el correcto funcionamiento del mercado interior y de la Organización Común de Mercado.

La OCM limita el ámbito objetivo de aplicación de las normas de los Estados miembros a todas las entregas de productos agrarios en su territorio de un productor a un transformador o a un distribuidor y deja a la autonomía de los Estados miembros decidir qué fase o fases de la entrega estarán cubiertas por el contrato, si la entrega de los productos en cuestión se hace a través de varios intermediarios (Art. 168 Rgto (UE) nº 1308/2013).

La OCM también establece las condiciones y requisitos mínimos que deben tener los contratos escritos agrarios (Apdo 4, art. 168 Rgto (UE) nº 1308/2013).

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

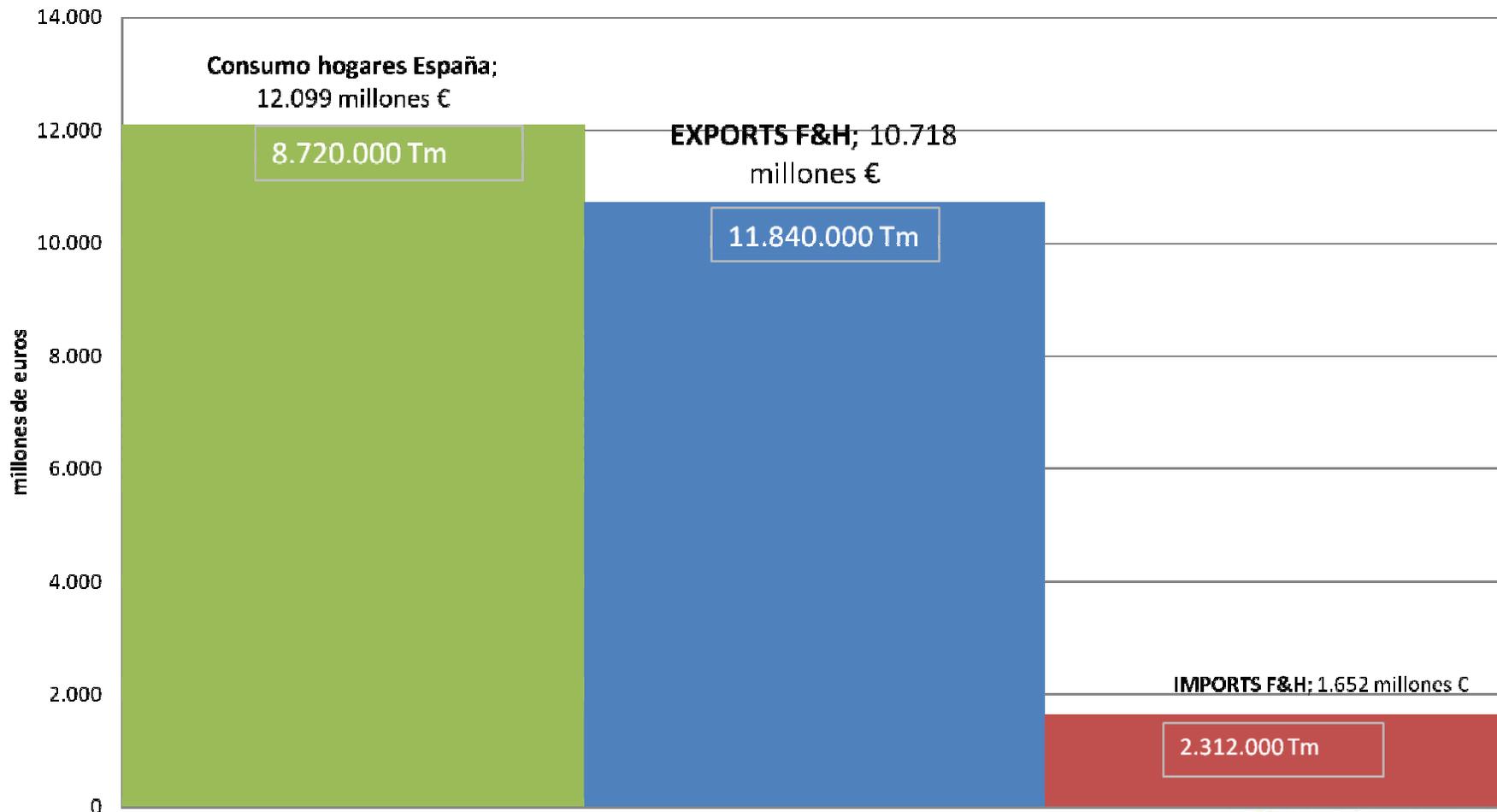
La Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que se fundamenta en la política agraria comunitaria, regula los contratos alimentarios por escrito entre los operadores de la cadena, con el doble objetivo de garantizar la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones comerciales, es decir, un mayor equilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena con el fin de **compensar los factores de vulnerabilidad del sector agrario** que se relacionan:

- Atomización o pequeña dimensión con relación a otros eslabones de la cadena
- Dispersión territorial
- Estacionalidad
- Volatilidad de los precios
- Productos perecederos con corta vida comercial

Un porcentaje significativo de la facturación del sector hortofrutícola cae dentro del ámbito de aplicación de la Ley, que en base a las siguiente macromagnitudes puede variar sensiblemente según se delimite su ámbito de aplicación en el desarrollo reglamentario, porque puede afectar a las transacciones comerciales de exportación e importación, a la inclusión de las organizaciones de productores independientemente de su dimensión, a la definición de pago al contado, etc.

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL DE FRUTAS Y HORTALIZAS FRESCAS Y CONSUMO EN HOGARES - AÑO 2013



LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

La Ley refuerza, por un lado, el **derecho de los productores a un desarrollo viable de la producción** y a una distribución justa del valor añadido, y establece por otro, las siguientes **obligaciones para los productores y operadores** incluidos en su ámbito de aplicación:

- Obligación de **formalización de los contratos por escrito** para los operadores **desde la producción a la distribución** incluidos en su ámbito de aplicación.
- Obligación de establecer un **contenido mínimo** para los contratos.
- Obligación de **conservación de documentación**.
- Obligación de determinadas **condiciones para la realización de subastas electrónicas**.
- **Prohibición de prácticas comerciales abusivas**, que incluye principalmente:
 - Modificaciones unilaterales de las condiciones contractuales
 - Pagos comerciales no previstos
 - Información comercial sensible
- Obligación de **cumplimiento de los plazos de pago**.

Obligación de formalización de los contratos por escrito (art. 2, apdo 3)

Es obligatoria la formalización por escrito de los contratos agroalimentarios **antes del inicio** de las transacciones comerciales cuyo precio sea superior a 2.500 euros, y el pago no sea al contado, cuando los operadores se encuentren en alguna de las siguientes situaciones de desequilibrio:

- a) Que uno de los operadores tenga la condición de PYME y el otro no.
- b) Que, en los casos de comercialización de productos agrarios no transformados, perecederos e insumos alimentarios, uno de los operadores tenga la **condición de productor primario** agrario, ganadero, pesquero o forestal o una **agrupación** de los mismos y el otro no la tenga.
- c) Que uno de los operadores tenga una situación de dependencia económica respecto del otro operador, entendiéndose por tal **dependencia**, que la facturación del producto de aquél respecto de éste sea al menos **un 30% de la facturación** del producto del primero en el año precedente.

Obligación de formalización de los contratos por escrito (art. 2, apdos 1 y 2)

No tendrán la la consideración de relaciones comerciales y, por tanto, quedan excluidas de su ámbito de aplicación, las entregas de producto que se realicen a cooperativas agrarias y otras **entidades asociativas**, por parte de los socios de las mismas, siempre que, en virtud de sus estatutos, vengan obligados a su realización.

Son operaciones comerciales sujetas a lo dispuesto en la Ley, las que se realicen entre operadores de la cadena alimentaria en los procesos de envasado, transformación o acopio, para su posterior comercialización.

Cuestiones relacionadas con los sujetos obligados a formalizar contratos:

PYMES: empresas que ocupan menos de 250 personas y cuyo volumen de negocio anual no excede de 50 mill. €

AGRUPACIÓN DE PRODUCTORES: **Definición a efectos de la inclusión o exclusión de las organizaciones de productores.**

OPERADORES de otros Estados miembros de la UE y de terceros países.

Cuestiones relacionadas con las transacciones comerciales sujetas a la obligación de formalizar contratos:

- **TRANSACCIONES AL CONTADO: Qué se considera pago al contado**
- **EXPORTACIONES:** El artículo 168 del Reglamento (UE) nº 1308/2013 sobre la OCM Única, limita el ámbito normativo de los Estados miembros a **las entregas en su territorio.**

En el desarrollo reglamentario de la Ley, **FEPEX considera que se debe excluir el comercio exterior**, incluso si las entregas se realizan en territorio español, porque la administración española no tiene autoridad ni capacidad de inspección sobre los operadores establecidos fuera del territorio nacional. Además se debe considerar que el establecimiento de obligaciones formales para los operadores de otros países no contribuye al logro de los objetivos legítimos perseguidos por la Ley, aumentando sin justificación la carga burocrática y generando desventajas a los operadores del sector español en una situación que globalmente se caracteriza por exceso de oferta.

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

Obligación de establecer un contenido mínimo para los contratos en la Ley (art. 9)

1. Los contratos alimentarios regulados en este Capítulo, contendrán como mínimo los siguientes extremos:

- a) Identificación de las partes contratantes.
- b) Objeto del contrato.
- c) Precio del contrato, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija **o variable**. **En este ultimo caso, se determinará en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables** y expresamente establecidos en el contrato, tales como la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto, entre otros.
- d) Condiciones de pago.
- e) Condiciones de entrega y puesta a disposición de los productos.
- f) Derechos y obligaciones de las partes contratantes.
- g) Información que deben suministrarse las partes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de esta Ley.
- h) Duración del contrato, así como las condiciones de renovación y modificación del mismo.
- i) Causas, formalización y efectos de la extinción del contrato.

2. El contenido y alcance de los términos y condiciones del contrato serán libremente pactados por las partes, teniendo en cuenta los principios rectores recogidos en el artículo 4 de la presente Ley.

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

OCM

Obligación de establecer un contenido mínimo para los contratos en la OCM (art. 168, apartado 4):

- a) realizarse antes de la entrega,
- b) formalizarse por escrito, e
- c) incluir, en particular, los elementos siguientes:
 - i) el precio que se pagará por la entrega, el cual deberá:
 - ser fijo y figurar en el contrato; y/o
 - calcularse combinando varios factores establecidos en el contrato, que pueden incluir indicadores de mercado que reflejen los cambios en las condiciones del mercado, la cantidad entregada y la calidad o composición de los productos agrarios entregados;
 - ii) la cantidad y la calidad de los productos en cuestión que pueden o deben ser entregados y el calendario de dichas entregas;
 - iii) la duración del contrato, que podrá incluir o una duración definida o una duración indefinida con cláusulas de rescisión;
 - iv) información detallada sobre los plazos y procedimientos de pago;
 - v) las modalidades de recogida o entrega de los productos agrarios; y
 - vi) las reglas aplicables en caso de fuerza mayor.

Cuestiones relacionadas con las condiciones contractuales:

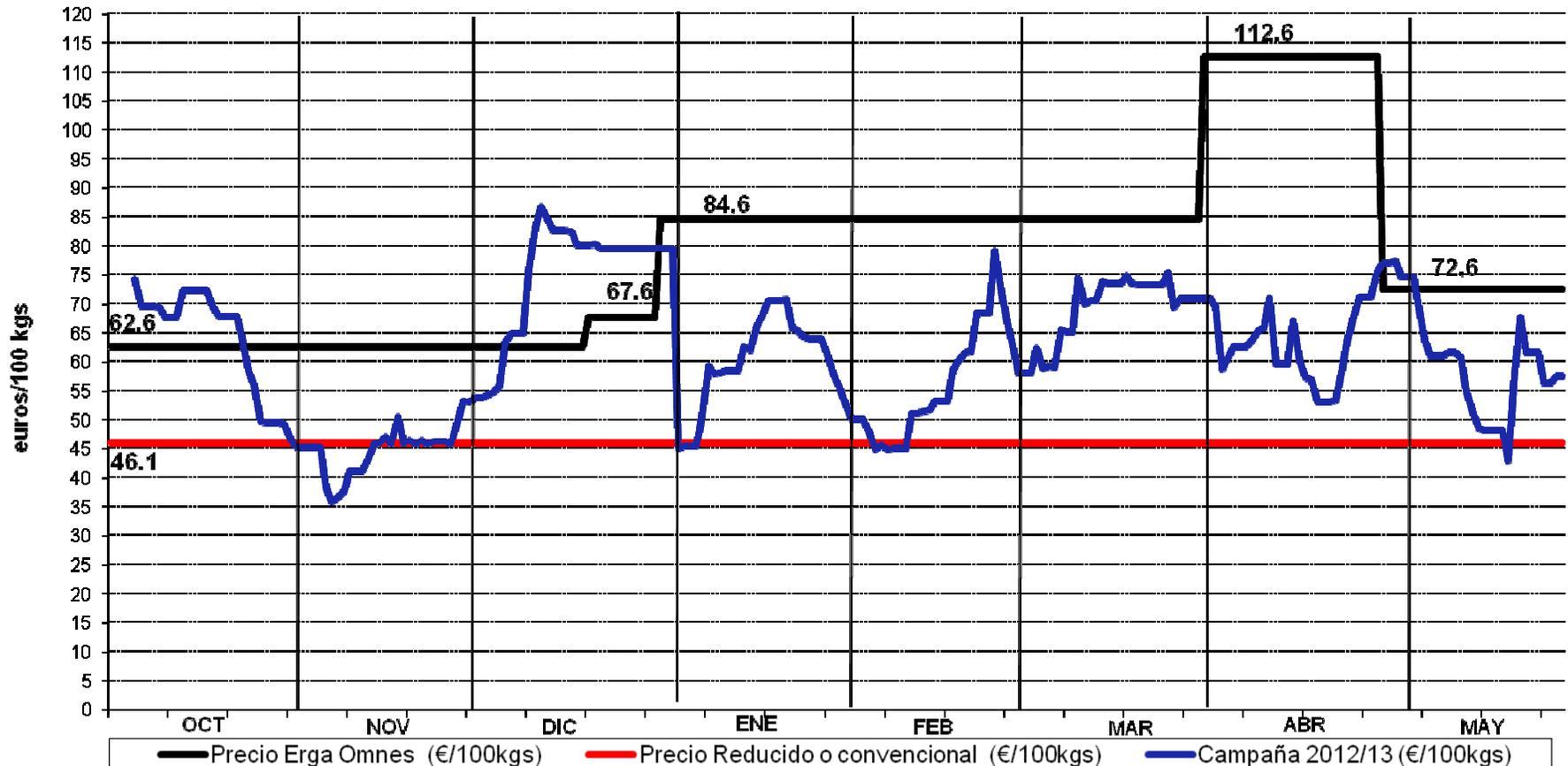
Precio del contrato en cuantía fija o variable (letra c del art. 9): *“En este último caso, se determinará en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, tales como la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto, entre otros.”*

Los precios en los mercados de frutas y hortalizas se caracterizan por una **fuerte volatilidad**, como pone en evidencia el cuadro adjunto, sin que existan mercados realmente representativos para la generalidad de los productos.

LEY DE MEDIDAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA ALIMENTARIA

Ejemplo de volatilidad de los precios

EVOLUCIÓN DEL VALOR DE IMPORTACIÓN A TANTO ALZADO EN LA UE DEL TOMATE DE MARRUECOS



Cuestiones relacionadas con las condiciones contractuales.

Contenido y condiciones del contrato

Ley 12/2013 artículo 4. Principios rectores.

Las relaciones comerciales sujetas a esta Ley se regirán por los principios de equilibrio y justa reciprocidad entre las partes, libertad de pactos, buena fe, interés mutuo, equitativa distribución de riesgos y responsabilidades, cooperación, transparencia y respeto a la libre competencia en el mercado.

Reglamento OCM (UE) nº 1308/2013. Art. 168, apartado 6

Todos los elementos de los contratos para la entrega de productos agrarios celebrados entre productores, recolectores, transformadores o distribuidores, incluidos los elementos mencionados en el apartado 4, letra c), se negociarán libremente entre las partes.

Obligación de conservación de documentos (art. 11)

Con el fin de facilitar el control del cumplimiento de la Ley se obliga a:

- 1. Los operadores de la cadena alimentaria deberán **conservar toda la correspondencia, documentación y justificantes**, en soporte electrónico o en papel, relacionados con los contratos alimentarios que se celebren en el marco de lo dispuesto en esta ley, durante un período de dos años.*
- 2. Los organizadores de subastas electrónicas quedarán obligados a mantener durante dos años un archivo documental o electrónico de todas las subastas realizadas, incluyendo información sobre la identidad de los concursantes, sus ofertas y la formalización del contrato alimentario.*

Obligación de determinadas condiciones para la realización de subastas electrónicas (art. 10)

Se imponen determinadas obligaciones para realización de subastas electrónicas con el fin de garantizar los principios de transparencia, libre acceso y no discriminación, incluida la obligación de:

Hacer públicas las condiciones de acceso, los posibles costes de participación y los mecanismos de adjudicación, así como la obligación de hacer pública tras la adjudicación la razón social del adjudicatario.

Prohibición de prácticas comerciales abusivas (art. 10-14)

- Modificaciones contractuales: **Se prohíben las modificaciones de las condiciones contractuales establecidas en el contrato, salvo** que se realicen por mutuo acuerdo de las partes y conforme a las correspondientes cláusulas en las que se prevea el procedimiento para su posible modificación y, en su caso, para la determinación de su eficacia retroactiva (art. 12.1).
- Pagos adicionales: **Se prohíben los pagos adicionales, sobre el precio pactado, salvo** que se refieran al riesgo razonable de referenciación de un nuevo producto o a la financiación parcial de una promoción comercial de un producto reflejada en el precio unitario de venta al público y hayan sido pactados e incluidos expresamente en el correspondiente contrato formalizado por escrito, junto con la descripción de las contraprestaciones a las que dichos pagos estén asociados (art. 12.2).
- Exigir información comercial sensible: Se regula la información que debe suministrarse y su uso: **no se podrá exigir a otro operador información sobre sus productos más allá de la que esté justificada en el contexto de su relación comercial**, destinándose exclusivamente a los fines para los que le fue facilitada y respetándose en todo momento la confidencialidad de la información (art. 13).

Prohibición de prácticas comerciales abusivas (art. 10-14)

- Discriminación de la MDF: los operadores gestionarán las marcas de productos alimentarios que ofrezcan al consumidor, tanto las propias como de otros operadores, **evitando prácticas contrarias a la libre competencia o que constituyan actos de competencia desleal** de acuerdo con lo previsto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, así como actos de publicidad ilícitos de conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (art. 14.1).
- Copycat: **Se prohíbe** el aprovechamiento indebido por parte de un operador y en beneficio propio de la iniciativa empresarial ajena, así como **las que constituyan publicidad ilícita** por reputarse desleal **mediante la utilización, ya sea en los envases, en la presentación o en la publicidad del producto o servicio de cualesquiera elementos distintivos que provoquen riesgo de asociación o confusión con los de otro operador o con marcas o nombres comerciales de otro operador** (art. 14.2).

Cuestiones relacionadas con las prácticas comerciales abusivas (art. 10-14)

Se plantea la cuestión de si las prácticas comerciales prohibidas son suficientemente adecuadas para equilibrar el poder de negociación en todos los eslabones de la cadena.

En opinión de FEPEX el equilibrio requiere la aplicación eficaz de todas las medidas de la OCM.

Obligación de cumplimiento de los plazos de pago (art. 23)

La Ley refuerza la obligación de cumplimiento de los plazos de pago en las operaciones comerciales de productos alimentarios o alimenticios, conforme en lo establecido en la Ley 15/2010 que establece un plazo máximo de pago para los productos perecederos de 30 días y de 60 días para los demás.

El plazo de pago se computa a partir del día de recepción de los bienes adquiridos y no podrá ser ampliado por acuerdo entre las partes

El incumplimiento de los plazos de pago se considera una infracción grave sancionable con una multa de entre 3.000 € y 100.000 € y en caso de reincidencia por la comisión de dos o más infracciones graves se tipifica como infracción muy grave con una multa de entre 100.001 € y 1.000.000 €.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley se tipifican como infracciones que pueden ser leves, graves y muy graves.

Las infracciones previstas en la ley serán sancionadas con multas de acuerdo con la siguiente graduación:

- a) Infracciones leves, hasta 3.000 euros.
- b) Infracciones graves, entre 3.001 euros y 100.000 euros.
- c) Infracciones muy graves, entre 100.001 euros y 1.000.000 euros.

Las infracciones pueden ser investigadas de oficio o por denuncia por la Agencia de Información y Control Alimentarios cuando las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes CCAA, o por los órganos competentes de las CCAA en los restantes supuestos (art. 26).

Cuestiones relacionadas con las infracciones y sanciones:

Sobre la graduación de las sanciones se plantea la cuestión de su proporcionalidad porque se gradúa igual el incumplimiento de las obligaciones formales que la realización de prácticas comerciales abusivas, como la exigencia de pagos adicionales no previstos o de información confidencial.

La misma actividad comercial quedará sometida a autoridades de inspección y control diferentes, y en el caso de las Comunidades autónomas se plantea la cuestión de si la Ley se aplicará con los mismos criterios e interés en todas ellas.

Cuestiones relacionadas con las infracciones y sanciones (cont.):

Corresponde a la Agencia de Información y Control la potestad sancionadora cuando el contrato afecte a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma en razón de la trazabilidad previsible de la mayor parte del alimento o producto alimenticio objeto del contrato (art. 26). La Administración del Estado no tiene autoridad ni capacidad para controlar el cumplimiento de esta Ley e instruir procedimientos sancionadores fuera del territorio nacional, por lo que se debería excluir el comercio exterior, considerando además que en la Ley se presume que son autores de las infracciones los operadores que no tengan la condición de PYME, los operadores que no tengan la condición de productor y los operadores en los que se de una situación de dependencia económica, encuadrándose en estos grupos un porcentaje significativo de los operadores establecidos en los mercados de destino de nuestras exportaciones.

CONCLUSIÓN

La Ley tiene por objetivo básico reforzar el derecho de los productores a unas relaciones comerciales equilibradas que permitan el desarrollo viable de la producción y el consiguiente nivel de vida equitativo, objetivos de la PAC establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la UE, y además una mejor vertebración de la cadena alimentaria con una distribución sostenible del valor añadido en los eslabones que la integran, objetivos que compartimos. Sin embargo, es necesario dar una respuesta válida a las cuestiones planteadas en el Reglamento de la Ley, delimitando entre otros asuntos claramente su ámbito de aplicación y suprimiendo cualquier traba en la actividad exportadora de la que depende el sector hortofrutícola.